

La crisis política e institucional en España: Una crisis de la partitocracia



JOAN RIDAO MARTÍN

Abogado por la Universidad Autónoma de Barcelona.
Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Barcelona.
Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.
Miembro del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, máximo órgano jurídico consultivo de la Generalidad de Cataluña.
Ex Presidente de la Comisión de Organización, Administración de la Generalidad de Cataluña y Gobierno Local del Parlamento de Cataluña.
Ex Diputado por Barcelona en el Congreso de los Diputados de España.



SUMARIO:

- I. Introducción: La democracia representativa a examen.
- II. Algunas de las desviaciones fundadas en la partitocracia.
 1. La gobernanza económica de la crisis y sus déficits democráticos.
 2. La corrupción pública y política.
- III. Las principales propuestas de regeneración democrática.
 1. La financiación de los partidos políticos.
 2. La legislación pro-transparencia.

I. INTRODUCCIÓN: LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A EXAMEN

Es indudable que España está transitando hacia un cambio de era, o como mínimo de ciclo político. Así lo atestiguan ininidad de encuestas recientes que ponen de relieve que nunca como ahora, en democracia, pese a la reiteración de crisis de todo orden, el descontento social y la desafección política había ocupado un lugar tan preeminente en la jerarquía de inquietudes sociales, después de la situación económica y el desempleo¹. En efecto, los estudios sociológicos revelan que existe una percepción ampliamente extendida de malestar y desánimo debido fundamentalmente a dos razones: la actuación de los poderes públicos durante la crisis económica, juzgada como deficiente, y la asiduidad con la que afloran distintos episodios de corrupción pública y/o política. Como consecuencia de ello, además, los principales partidos están experimentando significativas y quién sabe si irreversibles pérdidas en la intención de voto².

Ante esta realidad, que evidencia de forma muy elocuente el antagonismo entre las élites políticas y económicas tradicionales y buena parte de la ciudadanía, se observa ya hace algún tiempo cómo las demandas sociales no satisfechas por los partidos políticos se canalizan a través de movimientos arraigados en la sociedad civil (como el denominado Movimiento 15-M³). Además, resulta constatable la emergencia de expresiones eminentemente políticas de nuevo cuño, que abanderan la crítica al fracaso de los partidos tradicionales (a los que tildan, utilizando un término de reminiscencias *micelianas*, "la casta"), y a los que reputan la incapacidad para enderezar la situación económica y reprochan su impotencia para erradicar la corrupción galopante⁴.

Así pues, a pesar de los fuertes resortes institucionales que anclan el bipartidismo casi perfecto PP-PSOE desde 1977, y muy señaladamente un sistema electoral altamente desproporcional⁵,

1. De acuerdo con una larga serie de encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la valoración negativa de la situación política es del 70%, y la de la situación económica del 90%. Como consecuencia de ello, la insatisfacción con los resultados de la democracia alcanza al 70% de los españoles, la más elevada desde la Transición. Disponible en:
<<http://ep00.epimg.net/descargables/2014/11/05/f65f19988a09564864ddb9414be2f785.pdf>> (Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2014).
2. El barómetro de octubre de 2014 situó a Podemos como primer partido en intención de voto con el 17,6%, frente a un 14,3% del PSOE y un 11,7% del PP, que cae del primer al tercer puesto desde julio. Disponible en:
<<http://ep00.epimg.net/descargables/2014/11/05/f65f19988a09564864ddb9414be2f785.pdf>> (Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2014).
3. El Movimiento 15-M, también llamado movimiento de los indignados, es un movimiento ciudadano formado a raíz de la manifestación del 15 de mayo de 2011, donde después de que 40 personas decidieran acampar en la puerta del Sol de Madrid de forma espontánea, se produjeron una serie de protestas pacíficas en toda España, con la intención de promover una democracia más participativa alejada del bipartidismo PSOE-PP y del dominio de bancos y corporaciones, así como una "auténtica división de poderes" y otras medidas con la intención de mejorar el sistema democrático.
4. A partir de 2013, empezaron a formarse nuevos partidos políticos, como el Partido X en enero de 2013, o Podemos en 2014 que se presentaron a las Elecciones Europeas de 2014, obteniendo 5 Eurodiputados el segundo. El movimiento 15M ha tenido influencia en movimientos sociales posteriores como el Movimiento Occupy o YoSoy132.
5. El sistema electoral imperante favorece, en palabras de Pérez Luño, que "Los votos no [sean] ni iguales, ni libres", esto es, una clara exclusión o infrarrepresentación en las Cámaras de una significativa parte de la población, en proporción a su entidad como colectivos. La combinación de algunos elementos (especialmente del prorrateo desviado, la reducida magnitud de los distritos-provincia y la fórmula d'Hondt) ocasiona sesgos mayoritarios equivalentes a los que se registran en países con alguna variante de sistema mayoritario. En ese sentido, Vid. PÉREZ LUÑO, Antonio. *Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español*, 1987.

una formación política de muy reciente aparición como Podemos estaría al parecer en condiciones de disputar el Gobierno⁶. De ahí que ese nuevo movimiento político sea percibido como un serio competidor electoral, especialmente por parte de sectores de la izquierda clásica, que lo asocian con movimientos europeos de signo populista o con el chavismo bolivariano⁷, pero también por sectores conservadores que sienten amenazado su papel de minoría de bloqueo en cualquier escenario político futuro.

Es evidente que constituiría una gran ingenuidad pensar que los problemas expuestos se resolverán con más y mejores normas. Los poderes públicos han de empezar por cumplir y hacer cumplir las existentes, para así ser creíbles respecto a la honestidad y sinceridad de los futuros cambios. Al tiempo, los ciudadanos deben asumir también una ética de la responsabilidad que trascienda el estricto cumplimiento de las normas. En otras palabras: es necesario que haya ejemplaridad tanto en el comportamiento de los responsables y decisores públicos como de la ciudadanía. Pero, lo que sin duda dejan de lado la mayoría de propuestas de regeneración democrática puestas sobre la mesa del debate

en estos momentos es el excesivo poder en manos de los partidos como principal patología que aqueja a toda democracia representativa. Porque, en su acepción más negativa, la partitocracia constituye el reflejo de cómo en ocasiones las élites políticas utilizan a los partidos para sus intereses privados, enmascarados como ideologías, y postergan el interés general y la necesaria acción colectiva.

II. ALGUNAS DE LAS DESVIACIONES FUNDADAS EN LA PARTITOCRACIA

1. La gobernanza económica de la crisis y sus déficits democráticos.

Ciertamente, la mayoría de crisis económicas de la Historia han devenido profundas crisis políticas⁸. En efecto, todas las evidencias apuntan que la llamada gran depresión, iniciada en la segunda mitad de 2007, está en el origen de la actual crisis de los partidos políticos europeos tradicionales, también en España; y sobre todo, del hecho de que, como se ha dicho, parece haber franqueado el paso a opciones políticas de signo populista como en el Reino Unido, Francia, Italia o Grecia⁹.

6. Por lo que se refiere a las encuestas, el Barómetro de Julio de 2014 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (Estudio N° 3033), dibujó un escenario de estimación de voto en el que Podemos alcanzaría el 15,3%, casi el doble que Izquierda Unida (8,2%) y Unión Progreso y Democracia 5,9% de los sufragios. Vid., <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2014/Documentacion_3033.html> (Fecha de consulta: 5 de octubre de 2014). Una encuesta de Metroscopia para Diario El País (del 5 de octubre de 2014), consolidaba a esta formación como tercera fuerza política con el 14,3% de los votos. Disponible en: <http://politica.elpais.com/politica/2014/10/04/actualidad/1412447927_738903.html> (Fecha de consulta: 5 de octubre de 2014).
7. Vid., el monográfico de la Revista Temas N° 240, 2014 y el editorial del Diario El País del 2 de noviembre de 2014: “[...] un grupo de diagnóstico catastrofista y voluntad descalificadora, que niega ser de izquierdas ni de derechas para ocultar lo que en realidad es: simple y vulgar populismo como el que, con otras apariencias ideológicas, aparece en diversas partes de Europa. [...] Una cosa es criticar y otra muy distinta ofrecer soluciones solventes y realistas a una sociedad necesitada de buena gestión. Hasta el momento, las únicas recetas que hemos escuchado en boca de los líderes de Podemos son viejas, fracasadas o delirantes”. Disponible en: <http://elpais.com/elpais/2014/11/01/opinion/1414871207_412263.html> y <<http://www.fundacionsistema.com/Shop/Magazine/Details/3>>.
8. RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. “La participación como respuesta a la crisis de representación: el rol de la democracia participativa”. En: Revista de Derecho Político N° 90, 2014, p.183. “Cualquier crisis económica coyuntural acentúa estas críticas al existir la tendencia de la ciudadanía a considerar a los partidos políticos y a los políticos en general como importantes responsables de la misma”.
9. Cabe hablar de un populismo derechista, como el de muchos partidos del norte y centro de Europa (UKIP, Front National, “liberales” austriacos y holandeses, Verdaderos Finlandeses, etc.); y de otro, izquierdista, como el de Podemos o el italiano Movimiento Cinco Estrellas. Vid., ÁLVAREZ JUNCO, José. “Virtudes y Peligros del Populismo”. En: Diario El País, España, 11 de noviembre de 2014.

Sin duda, los excesos provenientes de un modelo de crecimiento económico basado en la desregulación y en la exuberancia irracional del neoliberalismo imperante durante los años 80 y 90 del siglo pasado han sido causa eficiente del fenómeno que se ha descrito. Pero la crisis económica más importante de la Historia se explica no sólo por la impericia en su gestión, a la vista de sus costosas consecuencias sociales en términos de agravamiento de las desigualdades y de la pobreza; sino también por el obscurantismo y los déficits democráticos que han acompañado el modelo de gobernanza, liderada por el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea. Lo que, sin duda, ha contribuido a alimentar la sensación de usurpación del derecho de la ciudadanía a tomar parte en los procesos decisionales, a tal grado que, en muchos casos, *"de no haber sido porque venían impulsadas desde Bruselas (o Fráncfort) quizás no se habrían tomado [esas medidas]"*¹⁰ (el claudatores es mío).

En otras palabras: resulta paradójico constatar cómo las sociedades occidentales europeas, y la española en particular, que alcanzaron un alto grado de bienestar y de democracia a raíz del consenso de la posguerra mundial o de largos periodos de autoritarismo, gracias precisamente a la activa participación de la ciudadanía en la política, ahora, por el contrario, ceden terreno a favor de determinadas élites tecnocráticas hegemónicas que han hecho y deshecho a su libre albedrío, forzando, como se ha visto, cambios de Gobierno en Grecia e Italia, impidiendo referendo sobre el alcance de las directrices económicas europeas (Grecia) o imponiendo reformas constitucionales en España.

En efecto, es pertinente traer a colación la acelerada e insólita reforma del artículo 135 de la Constitución Española, efectuada al dictado de los mercados y del directorio europeo hegemonizado por Alemania, con objeto de garantizar la estabilidad presupuestaria del conjunto de administraciones públicas. Y eso es así porque, paradójicamente, otros aspectos de la Carta Magna como la Monarquía o la organización territorial del Estado han devenido *quasi* intangibles. Y no sólo eso. En términos más domésticos, debe hacerse mención al uso abusivo del Decreto-Ley por parte del Ejecutivo español, lo cual ha traído consigo una tan inusitada como inaceptable invasión de aquel poder sobre el Legislativo. Y en esa tarea, además, ha contado con la muy flexible interpretación de la cláusula de *"extraordinaria y urgente necesidad"* del artículo 86.1 de la Constitución Española por parte del Tribunal Constitucional. Un Alto Tribunal cuyo retardo a la hora de dirimir los conflictos derivados de esa legislación de urgencia no sólo ha permitido que sus efectos llegaran a materializarse, sino que ha argumentado, incluso, que en estos supuestos no le cabe realizar un control estricto, mostrándose así extremadamente deferente para con el legislador material (por todas, véase la STC 182/97)¹¹.

2. La corrupción pública y política.

En los últimos tiempos, los escándalos de corrupción están adquiriendo gran relevancia mediática y contribuyendo a erosionar la credibilidad del sistema político¹². Además, también está la aparente impunidad de sus responsables, ya sea mediante el recurso al indulto, los beneficios penitenciarios o prerrogativas como el aforamiento, que está multiplicando la sensación de

10. Cfr.: ORTEGA, Andrés *"Tecnocracia o populismo en Europa"*. El País, 19 de diciembre de 2013.

11. Por ejemplo, el reciente Real Decreto Ley 8/2014, del 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia regula cuestiones tan variadas como el Registro Civil o los aeropuertos, los puertos o minas, las empresas de trabajo temporal, el cine, los horarios comerciales, los drones, el sector del gas natural o el de la energía eléctrica.

12. En ese sentido, Vid., VILLORIA, Manuel y JIMÉNEZ, Fernando. *"La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos"*. En: Reis N° 138, abril-junio 2012, pp. 109-134.

que la política es el arte del engaño y de servir el interés particular¹³. Y es esa sensación la que, exacerbada por los estragos de la crisis económica, ha sublimado la irritación colectiva en forma de invectivas contra el sistema democrático.

No en vano, en el momento de redactar estas líneas hay algo más de 1900 personas imputadas en causas abiertas por corrupción en España, si bien, al menos 170 ya han sido condenadas en la última legislatura¹⁴. Entre los imputados y condenados hay personas que han ocupado cargos en partidos políticos o en la Administración Pública –a todos los niveles– y también empresarios, abogados, sindicalistas y familiares de todos ellos, principalmente por corrupción urbanística, fraude fiscal y contratación irregular tanto de personal como de empresas¹⁵. Transparencia Internacional (TI) ha situado España hace poco en el lugar 37 de los 175 países analizados,

con una puntuación de 60, mientras que el año pasado tenía 59. Según el presidente de TI España, Jesús Lizcano, la situación de España “es ciertamente mejorable” aunque, opina, “no es sistémica” y “se centra en el ámbito político con la complicidad de ciertas empresas”. En comparación con Europa, España ocupa la posición número 19, de 30 países¹⁶. Precisamente, según un reciente informe de la Comisión Europea (CE), a partir de datos del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, el 95% de los españoles cree que la corrupción se halla generalizada en todo el país. Además de señalar que los ámbitos en los que con mayor frecuencia se dieron este tipo de casos eran el urbanístico, la financiación de los partidos y la contratación pública¹⁷.

III. LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

13. En esta línea se enmarcan textos como: MONTERO BEJARANO, Daniel. *La casta: el increíble chollo de ser político en España*. La Esfera de los Libros, 2009.
14. Si bien, hay que tener presente que carecemos de estadísticas oficiales sobre la incidencia de este fenómeno (aunque se trate tan sólo de su vertiente más claramente delictiva), como no sea la Memoria de la Fiscalía. Sólo podemos, por tanto, aproximarnos a este fenómeno por vías indirectas y a través de indicadores que reflejan el grado de percepción subjetiva ante el fenómeno: preguntando directamente o confiando en las opiniones de algunos individuos que por razones profesionales y de experiencia están especialmente bien dotados para efectuar un juicio. El indicador más fiable construido a partir de las opiniones de expertos y analistas (nacionales y extranjeros con conocimientos sobre el país de que se trate) es el citado CPI de TI.
15. En la lista figuran nombres propios como Miguel Blesa (caso de las tarjetas B de Caja Madrid), los empresarios Juan Miguel Villar Mir y Luis del Rivero (caso Bárcenas), el ex presidente de la CEOE Gerardo Díaz Ferrán (Aerolíneas Argentinas y vaciamiento del Grupo Marsans) o el ex presidente del FC Barcelona Josep Lluís Núñez (caso Hacienda). Entre los que han ostentado cargos públicos notorios, destacan los ex vicepresidentes del Gobierno Rodrigo Rato (tarjetas B y fusión y salida a Bolsa de Bankia) y Narcís Serra (Catalunya Caixa), los ex ministros Magdalena Álvarez (falsos ERE de Andalucía) y Ángel Acebes (caso Bárcenas y caso Bankia), la Infanta Cristina e Iñaki Urdangarín (caso Nóos), la ex senadora Elena Diego (por su etapa como alcaldesa), el delegado del Gobierno en Murcia, Joaquín Bascañana (Novo Carthago), el ex alcalde de Santiago Ángel Currás (Pokémon) y el ex tesorero del PP Luis Bárcenas.
16. El pasado 3 de Diciembre de 2014, se presentaron los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2014 (elaborado por Transparencia Internacional), que recoge una visión panorámica y clasificación de 175 países según su nivel de corrupción, en función de la percepción que tienen a este respecto los ciudadanos de dichos países y muy diversos especialistas y colectivos consultados por diferentes organismos internacionales. Disponible en: <<http://www.20minutos.es/noticia/2314243/0/percepcion-corrupcion/indice-internacional-transparencia/espana-puesto/#xtor=AD-15&xts=467263>> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2014).
17. Disponible en: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2014). Por su parte, El GRECO fue creado en 1998 con la finalidad de prevenir el problema de la corrupción en la financiación de los partidos políticos y monitorizar las medidas adoptadas por los Estados firmantes, en cumplimiento de distintas Recomendaciones y de los 20 Principios Directores para la Lucha contra la Corrupción y de los tratados internacionales adoptados como consecuencia del Plan de Acción. Sin citar con detalle los mayores casos de corrupción, en su informe sobre España, la CE señala que ésta “ha sido el escenario de numerosos casos de corrupción

Así las cosas, el Gobierno español aprobó un sedicente "Plan de Regeneración Democrática", sobre la base de dos Proyectos de Ley: uno sobre el control de la actividad económico-financiera de los partidos y otro sobre la regulación del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado¹⁸, junto a otras medidas de carácter penal y procesal. Ese Plan tiene su origen en una propuesta de pacto anticorrupción, formulada por el presidente del Gobierno Mariano Rajoy durante el XIII Debate sobre el Estado de la Nación¹⁹, y en una Resolución subsiguiente al mencionado debate²⁰. La

voluntad del Gobierno, expresada por su Presidente en una comparecencia parlamentaria *ad hoc*²¹, era la de abrir las medidas de dicho Plan al consenso con todas las fuerzas políticas a lo largo de un proceso de diálogo con todos los grupos políticos durante su tramitación parlamentaria²².

Precisamente en ese marco, el PP y PSOE acordaron inicialmente trasladar al Parlamento en forma de proposición de ley el grueso de las medidas gubernamentales²³. Posteriormente, tras las detenciones masivas llevadas a cabo

protagonizados por responsables políticos de primer orden, altos funcionarios o empresarios" y recuerda que la crisis económica "ha acrecentado la amplitud de la desilusión y de la desconfianza de los ciudadanos", lo cual ha hecho que "la cuota de confianza en la clase política y los partidos sea bajísima". El trabajo de campo del sondeo se realizó entre febrero y marzo de 2013, en plena eclosión de algunos de los más importantes casos de corrupción, pero mucho antes del estallido de una oleada de nuevos casos en otoño de 2014. Vid., <<http://www.aedeur.es/index.php/blog/42-grupo-de-estados-contrala-corrupcion-del-consejo-de-europa-greco-informe-sobre-espana>> (Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2014).

18. Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, del 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, del 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas [Boletín Oficial del Congreso de los Diputados (BOCD), Serie A, N° 82-1, X Legislatura, del 28 de febrero de 2014] y Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOCD), Serie A, N° 83-1, X Legislatura, del 28 de febrero de 2014, Núm. 83-1). Para una panorámica general, Vid., RIDAO, Joan. "Las medidas contra la corrupción política en la X Legislatura de las Cortes Generales: ¿Avanzamos de forma suficiente y eficaz?". En: Revista de Estudios Jurídicos, 2014, y "Las Recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político español. Alcance y valoración". En: Estudios de Deusto, Vol. 62/1. Bilbao, Enero-Junio 2014, pp. 285-310.
19. Vid., Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), X Legislatura, N° 91, del 20 de febrero de 2013. Cabe tener presente que, previamente, El Tribunal Supremo (TS) había citado a declarar (el 17 de julio de 2009) al entonces tesorero del Partido Popular (PP), Luis Bárcenas, como imputado por presuntos delitos de cohecho y contra la Hacienda Pública; en enero de 2013, afloraron informaciones que indicaban que Bárcenas había pagado, supuestamente, sobornos en dinero negro a altos cargos de su partido y mantenido una presunta contabilidad "en B" del PP.
20. Cfr.: BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, serie D, N°. 232, del 4 de marzo de 2013, p. 130.
21. Cfr.: DSDC, X Legislatura, N° 132, del 1 de agosto de 2013.
22. Posteriormente, el Congreso de los Diputados aprobó otra propuesta de resolución relativa a la regeneración democrática, registrada por el grupo parlamentario del Partido Popular, subsiguiente al XIV Debate sobre el Estado de la Nación (26 de febrero de 2014), instando a que "las medidas para el perfeccionamiento y regeneración democrática que acuerden las Cortes Generales se basen en el más amplio acuerdo posible en su adopción y diseño, ya que éstas aumentan su valor y eficacia de manera exponencial cuando son resultado del acuerdo" (BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, serie D, N° 416, del 6 de marzo de 2014, p. 141).
23. En concreto, el acuerdo contemplaba el refuerzo del marco penal aplicable a los delitos asociados a la corrupción (prevaricación, cohecho, tráfico de influencias y fraudes y exacciones ilegales); el abandono de cargos públicos en el momento en que se abra el juicio oral; el endurecimiento del régimen de conflicto de intereses, al ampliar de dos a cinco años la incompatibilidad de un ex alto cargo o ex ministro para trabajar en un sector con el que haya tenido relación por razón de su cargo; y la obligación a los altos cargos de presentar un certificado de Hacienda cada dos años para constatar la evolución de los ingresos, además de la presentación anual de bienes y patrimonio ante la institución a la que pertenezca.

en el marco de la operación Púnica, que afectaban mayoritariamente a cargos del PP, el PSOE se apartó de dicho acuerdo, pretextando que el PP había querido utilizar dicho pacto para *"escondarse y esconder sus vergüenzas"*²⁴. A su vez, el PSOE anunció la presentación de una proposición de ley que contendría aquellas materias que el Gobierno y el PP rechazaron: la elección parlamentaria de los miembros de órganos institucionales por mayoría reforzada, el acotamiento del número de aforados y la denegación de indultos a los condenados por corrupción.

Aunque apreciables, las medidas expuestas anteriormente dejan de lado, en cuanto a su alcance, un problema más estructural: el "poder" dentro del Estado ha recaído de forma asfixiante en manos de los partidos. En otras palabras, los partidos se han trocado en una suerte de instrumentos de representación social que hace años monopolizan el acceso de los individuos al Estado y la reivindicación del interés general. Y ello ha contribuido a su erosión en términos de identificación partidista y de confianza. Pues, paradójicamente, ha sucedido exactamente lo contrario de lo que auguraban hace no muchos años estudios ya clásicos sobre los partidos como los realizados por La Palombara o Weiner, donde se defendía que la institucionalización y expansión de los partidos era esencial para componer una agenda política llevada por las orientaciones y actitudes de la ciudadanía²⁵. En efecto, *"El declive de nuestra democracia representativa tiene su origen en el funcionamiento oligárquico de los partidos políticos, y en la coionización de*

*las instituciones que han llevado a cabo"*²⁶. Y es eso lo que está en el origen del profundo distanciamiento de los programas partidistas con su base militante, de la pérdida de la ideología y del diseño de estrategias meramente partidistas de competencia electoral o de simple captación de votos, además de la utilización de dichas formaciones políticas como mecanismos de provisión de cargos.

En ese sentido, como afirmaba el estudio sobre la integridad política institucional en España realizado por TI en 2012 (Sistema de Integridad Nacional de España: Resumen Ejecutivo), la clave reside en que *"[e]n el marco institucional de la democracia española prima la búsqueda de la gobernabilidad sobre la garantía de representatividad, aunque, en la práctica, eso no garantiza que los Gobiernos sean eficaces"*²⁷. Según ese informe, el sistema político español se caracteriza por el presidencialismo, los gobiernos monocolor, el bipartidismo imperfecto, la primacía del Ejecutivo sobre el Legislativo y la capacidad de los líderes de decidir los componentes de la mayoría de instituciones de relieve, además por la tendencia a la partitocracia, en la que las oligarquías dirigentes se erigen en actores únicos de la soberanía y tienden al control efectivo de todas las instituciones del Estado.

1. La financiación de partidos políticos

En coherencia con lo que se ha expuesto, una de las peores derivadas de la partitocracia es la constante necesidad de recursos para financiar el funcionamiento ordinario y las cada día más onerosas campañas electorales. En su revelador

24. Cfr.: PSOE: *"No habrá un pacto con el PP que es el partido de la corrupción"*. Diario El País, 27 de octubre de 2014. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2014/10/27/actualidad/1414411697_800031.html (Fecha de Consulta: 7 de noviembre de 2014).

25. LA PALOMBARA, J., *"Reflections on political parties development, fou decades later"*. En: *Party Politics*, 2007, Vol. 13, Nº 2, pp. 141-154.

26. Cfr.: TAJADURA, Javier. *"Recuperar la confianza perdida"*. Diario El País, 9 de septiembre de 2014.

27. A cargo del proyecto ENIS, financiado por la Comisión Europea. En él participaron miembros de la judicatura, la Universidad, la política y las fuerzas de seguridad. Disponible en:

http://www.transparencia.org.es/PROYECTO_ENIS/Sistema_Nacional_de_Integridad_de_Espa%C3%B1a-RE.pdf (Fecha de Consulta: 7 de noviembre de 2014).

y, lamentablemente muy actual estudio sobre la corrupción, Jorge F. Malem Seña²⁸ estima que el elevado coste que exige la propaganda electoral determina una fática desigualdad de oportunidades entre los partidos políticos. En este contexto, aquellos cuya ideología es más afín a los intereses de los poderes económicos, cuentan, en principio, con unas posibilidades de financiación notablemente superiores al de las formaciones cuyos programas pueden implicar una limitación o un control de tales poderes.

Con todo, valga decir que no toda financiación externa de los partidos o de los candidatos, entraña un caso potencial de corrupción. Esta se produce cuando la financiación, preferentemente privada y, en menor escala, pública, influye en la orientación y decisiones políticas de los partidos o de algunos de sus miembros. Sin embargo, el sistema híbrido público-privado español ha puesto al descubierto no pocos problemas, especialmente vinculados a empresas constructoras que esperan el regreso de favores a cambio de donativos más o menos opacos²⁹.

En el caso español, la modificación en 2003 de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de los Partidos políticos constituyó un paso modesto al objeto de acabar con la opacidad financiera existente desde los albores de la democracia. Se incorporaron dos grandes novedades: la inclusión en los Presupuestos del Estado de una asig-

nación para sufragar los gastos de seguridad y la actividad regular de los partidos, y la prohibición de que las empresas que contratan con el sector público hicieran donaciones. En 2007 se produjo una nueva reforma para fijar un umbral máximo (100,000 euros al año) y publicitar los donativos privados, pero sin distinguir entre los partidos y otros entes como las fundaciones y similares que se relacionan con aquellos, que pasaron a ser el refugio preferido de los *criptodonantes*³⁰.

Pese a sus aspectos globalmente benéficos, salta a la vista de que la reforma no ha disminuido los excesos de los partidos. Además, la Ley supuso la concesión de más dinero público sin extremar las medidas de control y transparencia, amparándose en el paradójico argumento de que no depender de los lobbies o grupos de presión. Y, por si fuera poco, se establecieron clamorosas excepciones a la regla general: el mencionado techo de 100,000 euros no se aplicó a las donaciones de inmuebles, la cesión de activos a precios inferiores a los de mercado, créditos en términos ventajosos o a la prestación de servicios profesionales. La prohibición para contratar con el sector público no afectaba a las donaciones anteriores a la firma de un contrato, o una vez ya finalizado.

En otro orden de cosas, si el régimen de financiación deja mucho que desear, el procedimiento de rendición de cuentas tampoco es nada sa-

-
28. Suelen distinguirse dos modalidades básicas de "polución" parlamentaria: la estrategia electoral y la estrategia legislativa. En la primera, se utiliza la financiación para conseguir que sea elegido un candidato receptivo a las pretensiones del corruptor; en la segunda, se hace referencia a los sobornos recibidos por los parlamentarios corruptos para defender en las Cámaras legislativas los intereses de los corruptores. Estas poluciones del sistema parlamentario suponen cambiar dinero por decisiones políticas. De este modo el principio "una persona, un voto, queda vacío de contenido lo que repugna al ideal democrático". Por eso, "tratar de eliminar las peores carencias de las democracias reales también deben ser la guía que ilumine cualquier reforma de la financiación de los partidos políticos" (MALEM SEÑA, Jorge F. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. 2002, p. 143).
29. Para una panorámica general de las propuestas incluidas en el Proyecto de Ley, puede consultarse RIDAO, Joan. "La transparencia y el control económico-financiero de los partidos políticos en España: entre un balance decepcionante y un futuro sombrío". En *Cuadernos Giménez Abad*, 7, Junio 2014, pp. 211-223.
30. Como se sabe, aunque el origen de la LOFPP se remonta a una proposición de ley del Grupo Parlamentario de ERC, acordada con el Grupo Parlamentario Socialista, su aprobación final estuvo determinada, en buena medida, por la adopción de la Rec (2003) del Comité de Ministros a los Estados miembros de la Unión Europea (8 de abril de 2003, durante la 835ava reunión de los Delegados de los Ministros) relativa a las reglas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y campañas electorales a instancias del GRECO (Vid., DSCD, VIII Legislatura, N° 114, del 27 de setiembre de 2005).

tisfactorio. El marco vigente durante el periodo 2007-2012, antes de una nueva y pequeña reforma acaecida en 2012, no obligaba a los partidos a integrar en sus cuentas la actividad de sus sedes locales, donde es obvio que pueden producirse circunstancias irregulares vinculadas a la corrupción de signo urbanístico. Tampoco a presentar las cuentas de los grupos parlamentarios, ni de integrar en su contabilidad la de las fundaciones y otros entes concernidos. Y eso que cuando se redactaron las leyes de 2007 y 2012 ya existían recomendaciones del Tribunal de Cuentas y del GRECO en ese sentido. La citada modificación de 2012, cuyos efectos todavía están por ver, constituyó más que nada un intento de adecuar las subvenciones al contexto de crisis económica.

En cuanto la economía lo permita es urgente institucionalizar un sistema esencialmente público y bien dotado, a cambio de potenciar los órganos fiscalizadores, despolitizados. Se trata de acometer cambios tangibles y realistas, que permitan a los partidos superar el test democrático más allá de la acostumbrada palabrería, fuente de su actual descrédito y deslegitimación. A este respecto, el Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos persigue la finalidad, según el Gobierno, de subsanar algunas de las deficiencias del vigente modelo³¹. Sin embargo se trata de una propuesta claramente insuficiente, cuyo principal defecto reside en un método que potencialmente permite la financiación espuria

de los partidos a través de las asociaciones o fundaciones vinculadas a los mismos.

2. La legislación pro – transparencia.

Otra de las perversiones que genera la “oligarquización” del sistema político es la opacidad institucional y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, el Parlamento español aprobó en diciembre de 2013 la Ley 19/2013, de Transparencia. Ésta constituye, sin duda, un punto de inflexión en la tradición administrativa española puesto que, pese a que la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (LRJAP-PAC) ya hace referencia al acceso a la información en los procedimientos administrativos, por su objeto y funcionalidad los derechos establecidos en esa ley van más allá de una mera garantía procesal.

De ahí que su aplicación deberá vencer no pocas inercias y reservas del sector público, pero también operar una forzosa adaptación técnica de la Administración a la hora de desarrollar sistemas que aseguren la plena disponibilidad, trazabilidad y calidad de la información. Además de que es indudable que ese cambio de cultura de los decisores públicos deberá llevar aparejado otro cambio de mentalidad: el de la ciudadanía en general, que deberá adaptarse y tomar consciencia de sus derechos y posibilidades, que ente terreno van más allá de la esporádica consulta de aquellos datos más morbosos como la retribución o el patrimonio de los altos cargos.

31. En cuanto a primer objetivo, se introdujeron algunas limitaciones a la financiación privada, más severas en el supuesto de las personas jurídicas, se crearon deducciones en la base del impuesto sobre la renta personal para las cuotas de los afiliados, se amplió parcialmente el concepto de donación a cualquier ventaja, fuese o no económica, concedida a los partidos políticos y se alteró el criterio de distribución de la ayuda estatal para el gasto ordinario, a partir de un cómputo de votos a nivel estatal. En lo que respecta al segundo objetivo, se estableció que, en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, los partidos tuviesen que presentar una contabilidad detallada y documentada con sus ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas, el cual, en 8 meses, debía pronunciarse sobre su regularidad y, en su caso, exigir las responsabilidades deducibles de su incumplimiento.

No obstante la ambición del presente proyecto de Ley Orgánica, no hay duda que podía haberse ido más allá en la tarea de verter luz sobre las zonas oscuras que dejó la aludida Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos. Así lo entendió el propio Consejo de Estado, cuyo dictamen reprochó que el anteproyecto sometido a su examen, *“lejos de comportar una verdadera reforma que innove de manera sustancial el régimen de control de los partidos políticos en materia de financiación, se limita a modificar algunos aspectos concretos de su actividad económico-financiera, manteniendo en líneas generales la regulación vigente en sus mismos términos”*.

Cosa distinta es que, como pudo comprobarse en el momento de la plena efectividad de la Ley, tras un año largo de *vacatio*, el Portal habilitado por el Gobierno no permite acceder a toda la información deseable³². Así, pese a que el Ejecutivo subrayó que había más de 500,000 registros disponibles, lo cierto es que estos no aportaban especiales novedades, a excepción de los contratos menores, las retribuciones de los altos cargos inferiores a secretarios de Estado, los convenios y la relación de perceptores de indemnizaciones por razón de su incompatibilidad. Además de que se dificulta el acceso a la información en la medida que, pese a que la norma prevé que pueda hacerse a través de cualquier medio que identifique al solicitante, la web no ofrece ni una dirección de correo ni un teléfono ni una dirección postal, y el formulario de solicitud exige o bien el DNI electrónico o un certificado digital, o bien obtener unas claves hoy por hoy inaccesibles además de complejas.

Con todo, hay que decir que la norma ya nació claramente disminuida en muchos aspectos: permite el acceso a la información mediante cualquier tipo de soporte (documentos que obran en poder de cualquiera de los sujetos situados en el ámbito de aplicación de la Ley), pero con la condición de que estos hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, requisito adicional no previsto ni en el Convenio 205 del Consejo de Europa ni en el Reglamento de la Comisión Europea N° 1049/2001, de 30 de mayo. Además de que, siendo cierto que una de las principales novedades de la Ley es la obligación de que las Administraciones publiquen los proyectos normativos con anterioridad a la petición de los dictámenes preceptivos, así como las memorias e informes que integren los expedientes de elaboración de textos normativos, y en particular la memoria del análisis del impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio; lo hace sin aclarar si se incluyen las notas, actas o minutos de las reuniones de los comités y grupos de trabajo, así como los informes y pareceres

externos y borradores de textos normativos.

Finalmente, la Ley prevé, y ese es uno de los aspectos más discutibles junto a su consideración de ley ordinaria o ajena a la protección de derechos fundamentales, el silencio negativo como forma de resolución de las solicitudes, lo cual equivale a una desestimación de la solicitud (artículo 20.4). Y esa previsión, según la praxis que pueda hacerse en el futuro, es evidente que podría llegar a diluir el objetivo de la ley e incentivar incluso que las peticiones de información fueran rechazadas de plano y sin motivo aparente. Y ello colisiona a todas luces con la regla general por la que se entiende que toda Administración que no contesta en plazo estima la petición, salvo en algunos supuestos tasados, entre los que se incluyen imperiosas razones de interés general.

En cuanto a los límites al derecho de acceso a la información se refiere, cabe señalar que estos son mucho más amplios en esta Ley que los que prevé la LRJAP-PAC: razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o lo establecido por una ley o un órgano competente mediante resolución motivada. Asimismo, está vedado el acceso a expedientes que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno o de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a derecho administrativo; las cuestiones que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado; cuando, en el caso de la investigación de delitos se estime que pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando; y, finalmente, los elementos relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, o a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. Ciertamente, la invocación de estos límites deberá ser justificada y proporcionada, valorando las circunstancias concurrentes en cada caso. Pero, por lo pronto, la opción de la

32. Cfr.: <<http://transparencia.gob.es/>>.

Ley en este punto resulta contraria a la práctica extendida en otros países de tasar de forma clara y con la máxima seguridad jurídica los diferentes supuestos exentos.

En último término debe significarse que, pese a que la Ley se enmarca en el contexto de otras regulaciones con gran tradición en el entorno occidental, se aparta deliberadamente de la garantía de los derechos fundamentales a recibir libremente información veraz o a participar en los asuntos públicos. Así, ante cualquier litigio, los tribunales deberán ponderar y, en su caso, incluso podrán dar mayor protección a derechos que jueguen a favor de la Administración, estos

si fundamentales, como la protección de datos personales (artículo 18.4 de la Constitución Española); a diferencia del derecho no fundamental a la información en que se ampara la Ley (artículo 105 b de la Constitución Española). En suma, se trata de una ley que reduce los derechos de la ciudadanía frente al Leviatán. Y ello, por cierto, dificulta su homologación en términos europeos, como demuestra el hecho de que tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como el Consejo de Europa (Convenio de Tromsø N° 205, sobre el Acceso a los documentos públicos), además del propio Consejo de Estado, relacionan este derecho con la libertad de información.