

# Razones para una crisis de la democracia representativa en España: Entre la partitocracia y la corrupción

*Reasons for a crisis of representative democracy  
between government and corruption in Spain*

Joan Ridaó Martín\*  
Universidad de Barcelona, España

## Resumen

El presente artículo constituye una reflexión que aborda las diversas y apreciables acciones emprendidas recientemente en España para implementar cambios regulatorios en ámbitos como la financiación de los partidos, la transparencia de la actuación pública o la esfera jurídico-penal de los ilícitos conexos con la corrupción. El objetivo del estudio ha consistido en la realización de un análisis exhaustivo de cada una de estas propuestas para evaluarlas a la luz del derecho comparado. Así, el resultado del mismo arroja como conclusión que, además de que las reformas legales llegan tardíamente, debido a que se encuentran aún en fase de tramitación parlamentaria y falta menos de un año para finalizar la legislatura, resulta evidente que la ardua tarea de regenerar la democracia requiere un ejercicio más complejo y en más frentes, sobre todo el de ensanchar la democracia, revisando los excesos del actual modelo de democracia representativa vigente en España.

**Palabras clave:** Partitocracia, Regeneración democrática, Financiación de partidos políticos, Corrupción, Transparencia institucional.

## Abstract

This reflection paper aims to do a deep analysis to assess each of the proposals in relation with comparative law to consider several strategies to promote regulatory changes based on parties financing, public action transparency or criminal legal field in connection with corruption in Spain. As a conclusion, the results shows it is evident that, in spite of some reforms are issued lately, because they are still under parliament procedure and require less than a year to complete the term to be approved, regenerating democracy as an arduous task requires a more complex exercise and more spaces to broaden democracy specially, reviewing the excesses of the current representative democracy model valid in Spain.

**Key words:** Government, Democratic regeneration, Funding of political parties, Corruption, Institutional transparency.

**Cómo referenciar este artículo:** Ridaó, J. (2015). Razones para una crisis de la democracia representativa en España: Entre la partitocracia y la corrupción. *Pensamiento Americano*, 8(14), 109-122.

**Recibido: Diciembre 27 de 2014 • Aceptado: Febrero 18 de 2015**

\* Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Licenciado en Derecho. Profesor Titular Acreditado de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. jridao@ub.edu

### Introducción: La democracia representativa española, a revisión

Es indudable que España está transitando hacia un cambio de era o, como mínimo, de ciclo político. Así lo atestiguan infinidad 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, tras la situación económica y el desempleo\*. 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 voto\*\*.

Ante esta realidad, que evidencia de forma muy elocuente el antagonismo entre las élites políticas y económicas tradicionales de una

parte, y buena parte de la ciudadanía de la otra, 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-M)\*\*\*. Además que 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 michelianas de *casta*, además de reprocharles su incapacidad para enderezar la situación económica y su impotencia para erradicar la corrupción galopante\*\*\*\*.

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 desproporcional (Pérez, 1987, p. 146)\*\*\*\*, no es me-

\* 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. Recuperado de <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/11/05/f65f19988a09564864ddb9414be2f785.pdf>

\*\* El barómetro de enero de 2015 situó a Podemos como segundo partido en intención de voto con el 23,9 %, frente a un 27,3 % del PP y un 22,2 % del PSOE. Puede consultarse en [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/Noticias/Novidades/InfoCIS/2015/Documentacion\\_3050.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/Noticias/Novidades/InfoCIS/2015/Documentacion_3050.html)

\*\*\* 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.

\*\*\*\* 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 cinco eurodiputados el segundo. El movimiento 15-M ha tenido influencia en movimientos sociales posteriores como el Movimiento Occupy o YoSoy132.

\*\*\*\*\* El sistema electoral imperante favorece, en palabras de Pérez (1987), 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.

nos cierto que una formación política de muy reciente aparición como *Podemos* estaría en condiciones de disputar el Gobierno\*. 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, e incluso con el *chavismo* bolivariano\*\*, y por parte de otros sectores, estos de signo conservador, 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 en relación a la honestidad y sinceridad de

cambios propuestos. 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.

Además, es fácilmente constatable que la mayoría de propuestas de regeneración democrática puestas sobre la mesa en estos momentos dejan de lado deliberadamente el problema que suscita el excesivo poder en manos de los partidos, sin duda la patología capital 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.

### Endemias fundadas en la partitocracia

*La gobernanza económica de la crisis y sus déficits democráticos.* Ciertamente, la mayoría de crisis económicas de la historia han devenido profundas crisis políticas (Ramírez, 2014, p. 183)\*\*\*. En efecto, todas las evidencias apuntan a que la llamada *gran depresión*, iniciada en la segunda mitad de 2007, está en el origen de la

\* Por lo que se refiere a las encuestas, el Barómetro de Julio de 2014 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (Estudio nº 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 UPyD 15,9 % de los sufragios. Vid. [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2014/Documentacion\\_3033.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2014/Documentacion_3033.html). Una encuesta de Metroscopia para El País (5-10-2014), consolidaba a esta formación como tercera fuerza política con el 14,3 % de los votos ([http://politica.elpais.com/politica/2014/10/04/actualidad/1412447927\\_738903.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/10/04/actualidad/1412447927_738903.html))

\*\* Vid. el monográfico de la *Revista Temas* (núm. 240, noviembre de 2014) y el editorial del diario *El País* de 2 de noviembre de 2014: “[...] un grupo de diagnóstico catastrofista y voluntad descalificadora, que niega ser de izquierda ni de derecha 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”. Vid. [http://elpais.com/elpais/2014/11/01/opinion/1414871207\\_412263.html](http://elpais.com/elpais/2014/11/01/opinion/1414871207_412263.html) <http://www.fundacionsistema.com/Shop/Magazine/Details/3>

\*\*\* Para Ramírez (2014), “[c]ualquier 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”.

actual crisis de los partidos políticos europeos tradicionales, también en España; y sobre todo, del hecho que, como se ha dicho, parece haber franqueado el paso a opciones políticas de signo populista como en el Reino Unido, Francia, Italia o Grecia\*.

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 solo 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, liderado 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]\*\*” (el corchete es mío).

\* Cabe hablar de un populismo derechista, como el de muchos partidos del norte y centro de Europa (UKIP, Front National, “liberales” austríacos y holandeses, Verdaderos Finlandeses, etc.); y de otro, izquierdista, como el de Podemos o el italiano Movimiento Cinco Estrellas. Vid. Álvarez (2014).

\*\* Vid. Ortega (2013).

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 períodos 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 *referenda* 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 (CE), 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 solo 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 necesi-*

dad del artículo 86.1 CE por parte del Tribunal Constitucional, argumentado, incluso, que en esos supuestos no le cabe realizar un control estricto, mostrándose así extremadamente deferente para con el legislador material (por todas, véase la STC 182/97)\*. Por lo demás, el retardo del Alto Tribunal a la hora de dirimir los conflictos derivados de esa legislación de urgencia ha permitido que sus efectos llegaran a materializarse mucho antes de sustanciar el fondo del litigio.

**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 político (Villoria & Jiménez, 2012, p. 109). 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 están multiplicando la sensación de que la política es el arte del engaño y de servir el interés particular\*\*. 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

\* Por ejemplo, el reciente Real Decreto-Ley 8/2014, de 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.

\*\* En esta línea se enmarcan textos como el de Montero (2009).

estas líneas hay algo más de 1.900 personas imputadas en causas abiertas por corrupción en España, si bien, al menos 170 ya han sido condenadas en la última legislatura\*\*\*. 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 empresas\*\*\*\*.

No en vano, Transparencia Internacional (TI) (2012) ha situado a 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 Es-

\*\*\* Si bien, hay que tener presente que carecemos de estadísticas oficiales sobre la incidencia de este fenómeno (aunque se trate tan solo de su vertiente más claramente delictiva), como no sea la Memoria de la Fiscalía. Solo 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.

\*\*\*\* 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 expresidente de la CEOE Gerardo Díaz Ferrán (Aerolíneas Argentinas y vaciamiento del Grupo Marsans) o el expresidente del FC Barcelona Josep Lluís Núñez (caso Hacienda). Entre los que han ostentado cargos públicos notorios, destacan los exvicepresidentes del Gobierno Rodrigo Rato (tarjetas B y fusión y salida a Bolsa de Bankia) y Narcís Serra (Catalunya Caixa), los exministros Magdalena Álvarez (falsos ERE de Andalucía) y Ángel Acebes (caso Bárcenas y caso Bankia), la Infanta Cristina e Iñaki Urdangarin (caso Nóos), la exsenadora Elena Diego (por su etapa como alcaldesa), el delegado del Gobierno en Murcia, Joaquín Bascuñana (Novo Carthago), el exalcalde de Santiago Ángel Currás (Pokémon) y el extesorero del PP Luis Bárcenas.

paña, 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 países\*. Precisamente, un reciente informe de la Comisión Europea (CE), a partir de datos del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, revela que 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 pública\*\*.

\* 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. Ver más en: <http://www.20minutos.es/noticia/2314243/0/percepcion-corrupcion/indice-internacional-transparencia/espapuesto/#xtor=AD-15&xsts=467263>

\*\* Puede consultarse en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm). 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 esta “ha sido el escenario de numerosos casos de corrupción 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-contra-la-corrupcion-del-consejo-de-europa-greco-informe-sobre-espana>.

## El alcance de las propuestas de regeneración democrática

Así las cosas, el Gobierno español aprobó un sedicente y a todas luces insuficiente *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 Estado (Ridao, 2014a, p. 285)\*\*\*, junto a otras medidas de carácter penal y procesal. Ese plan tiene su origen en una suerte de *pacto anticorrupción*, formulado por el presidente del Gobierno Mariano Rajoy durante el XIII Debate sobre el Estado de la Nación\*\*\*\*, y en una Resolución subsiguiente al mencionado debate\*\*\*\*\*. La voluntad del Gobierno, expresada por su Presidente en una comparencia parlamentaria *ad hoc*\*\*\*\*\*, era la de abrir las medidas de dicho Plan al consenso con todas las fuerzas políticas a lo largo

\*\*\* 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, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas [Boletín Oficial del Congreso de los Diputados (BOCD), Serie A, Núm. 82-1, X Legislatura, de 28 de febrero de 2014] y Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOCD, Serie A, Núm. 83-1, X Legislatura, de 28 de febrero de 2014 Núm. 83-1).

\*\*\*\* Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD), X Legislatura, núm. 91, 20.02.2013. Cabe tener presente que, previamente, El Tribunal Supremo (TS) había citado a declarar (17.07.2009) 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, sobresueldos en dinero negro a altos cargos de su partido y mantenido una presunta contabilidad “en B” del PP.

\*\*\*\*\* Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, serie D, núm. 232, 4.03.2013, p. 130.

\*\*\*\*\* Vid. DSDC, X Legislatura, núm. 132, 1.08.2013.

de un proceso de diálogo con todos los grupos políticos durante su tramitación parlamentaria\*.

Precisamente en ese marco, PP y PSOE acordaron inicialmente trasladar al Parlamento en forma de proposición de ley el grueso de las medidas gubernamentales\*\*. Ulteriormente, tras las detenciones masivas llevadas a cabo 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”\*\*\*. 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 hecho de que *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, en efecto, lo que ha sucedido es paradójicamente 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 ciudadanía (La Palombara, 2007, pp. 141-154). Indudablemente, “[e]l declive de nuestra democracia representativa tiene su origen en el funcionamiento oligárquico de los partidos políticos, y en la colonización de las instituciones que han llevado a cabo”\*\*\*\*. Y, en suma, eso es 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 partidistas de competencia electoral o de mera

\* 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 (26.02.2014), 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 estas aumentan su valor y eficacia de manera exponencial cuando son resultado del acuerdo” (BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, serie D, núm. 416, 6.03.2014, p. 141).

\*\* 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 exministro 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.

\*\*\* Vid. PSOE (2014).

\*\*\*\* Vid. Tajadura (2014).

captación de votos, además de la utilización de las formaciones políticas como mecanismos de provisión de cargos.

En ese sentido, como afirmaba el estudio sobre la integridad política institucional en España realizado por Transparencia Internacional (2012), 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”\*. 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 de la inclinación a la *partidocracia*, puesto que las oligarquías dirigentes se erigen en actores únicos de la soberanía y tienden al control efectivo de todas las instituciones del Estado.

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

y, lamentablemente muy actual estudio sobre la corrupción, Malem (2002, p. 143)\*\* estima que el elevado coste que exige la propaganda electoral determina una fáctica 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, sobra 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 opacos (Ridao, 2014b, pp. 211-223).

\* 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. Puede consultarse en: [http://www.transparencia.org.es/PROYECTO\\_ENIS/Sistema\\_Nacional\\_de\\_Integridad\\_de\\_Espa%C3%B1a-RE.pdf](http://www.transparencia.org.es/PROYECTO_ENIS/Sistema_Nacional_de_Integridad_de_Espa%C3%B1a-RE.pdf)

\*\* 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”.

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 asignación para sufragar los gastos de seguridad y la actividad regular de los partidos, 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*\*.

Pese a sus aspectos globalmente benéficos, salta a la vista 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 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 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 satisfactorio. El marco vigente durante el período 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 relacionados. 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 real-

\* 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 UE (8.04.2003, 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, núm. 114, 27.09.2005).

tas, que permitan a los partidos superar el test democrático más allá de la acostumbrada palabrería, fuente de su actual descrédito y deslegitimación. Al 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 modelo\*. Sin embargo se trata de una propuesta claramente insuficiente, cuyo principal defecto reside en un método que potencialmente permite la financiación falsa de los partidos a través de las asociaciones o fundaciones vinculadas a los mismos. Así lo entendió el propio Consejo de Estado en su informe preceptivo:

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.

\* En cuanto al 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 seis 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 ocho 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 LOFPP.

**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. Esta 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 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 en este terreno van más allá de la esporádica consulta de aquellos datos más morbosos como la retribución o el patrimonio de los altos cargos.

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 deseable\*. 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 que se está dificultando objetivamente 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 núm. 1049/2001, de 30 de mayo. Además de que, siendo cierto que una de las principales nove-

dades de la ley es la obligación 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 aquellos (en particular, la memoria del análisis del impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009), lo hace sin aclarar si se incluyen las notas, actas o minutas 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 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 (Art. 20.4). 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 sean 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 es porque 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

\* <http://transparencia.gob.es/>

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 las 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 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 cual-

quier litigio, los tribunales deberán ponderar y, en su caso, incluso podrán dar mayor protección a derechos que jueguen a favor de la administración, estos sí fundamentales, como la protección de datos personales [Art. 18.4 de la Constitución (CE)]; a diferencia del derecho no fundamental a la información en que se ampara la Ley (Art. 105 b CE). 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 (TEDH) como el Consejo de Europa (Convenio de Tromsø núm. 205, sobre el Acceso a los documentos públicos), además del propio Consejo de Estado, relacionan este derecho con la libertad de información.

### **Conclusiones**

El diseño, durante el período constituyente, del sistema político español, y señaladamente del vigoroso sistema de partidos imperante, contribuyó en origen a la consolidación de la democracia. Casi 40 años más tarde, la crisis de legitimidad que empaña a las instituciones democráticas y a los partidos políticos augura un inminente cambio de era política.

Esta cuestión ocupa indudablemente un lugar destacado en la jerarquía de inquietudes de la ciudadanía, que ve cómo la crisis económica y los reiterados episodios de corrupción derivan de los manejos de una gobernanza económica telúrica y del autoritarismo postdemocrá-

tico que exhiben la mayoría de partidos políticos, que han expulsado la voluntad popular del proceso decisonal, abandonando la acción colectiva característica del período de la Transición, deviniendo meros instrumentos para la provisión de cargos y la competición electoral.

De ahí que la respuesta social no se ha hecho esperar en forma de previsible, y quizás irreversibles pérdidas electorales para los partidos tradicionales, en favor de nuevas opciones políticas emergentes que dicen proponer una renovación profunda del entramado político e institucional, que sugieren reformas de calado en cuestiones como la organización territorial, la ley electoral o las relaciones con la Unión Europea.

Con todo, la experiencia de otros sistemas políticos demuestra que otras situaciones con parangón en la española han sido terreno abonado para que se desaten dinámicas de signo populista, lo cual debería llevar a los partidos tradicionales a impulsar con más ahínco si cabe, y sin dilación, las medidas de regeneración democrática necesarias, más allá de la legislación sobre transparencia de las instituciones, ya en marcha, y de los proyectos de reforma de la financiación electoral y de la regulación de los conflictos de intereses de altos cargos de la administración, que presentan aspectos positivos, pero que se me antojan netamente insuficientes.

Ciertamente, si se desea profundizar en un

modelo de democracia participativa, además de institucionalizar los mecanismos que hagan entrar en juego a la llamada ciudadanía activa, especialmente en el proceso de toma de decisiones que afectan a la gobernanza económica, como las consultas populares, por ejemplo, parece del todo necesario reconducir la tendencia aparentemente inexorable a la *oligarquización* de las estructuras partidistas, puesto que ello las hace menos permeables a las aspiraciones y preferencias sociales. En ese sentido, no estaría de más que los partidos empezaran por garantizar el cumplimiento efectivo de la exigencia constitucional de democracia en su funcionamiento interno. Por lo demás, se hace preciso adoptar un sistema de financiación de los partidos esencialmente público y bien dotado, a cambio de reforzar y despolitizar los órganos fiscalizadores. En suma, se trata de acometer cambios tangibles y realistas, que coadyuven al sistema político y partidario a superar el actual contexto de descrédito y deslegitimación.

### Referencias

- Álvarez, J. (11 de noviembre de 2014). Virtudes y peligros del populismo. *El País*.
- Consejo de Estado (2014). *Informe relativo al anteproyecto de ley orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos*. Recuperado de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2014-57>
- La Palombara, J. (2007). Reflections on political parties development, fou decades later. *Party Politics*, 13(2), 141-154.

- Malem, J. (2002). *La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedisa.
- Montero, D. (2009). *La casta: el increíble chollo de ser político en España*. La Esfera de los Libros.
- Ortega, A. (19 de diciembre de 2013). Tecno-  
cracia o populismo en Europa. *El País*.
- Pérez, E. (1987). *Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español*. Ministerio de Justicia. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=909329>
- PSOE (27 de octubre de 2014). No habrá un pacto con el PP que es el partido de la corrupción, *El País*. Recuperado de [http://politica.elpais.com/politica/2014/10/27/actualidad/1414411697\\_800031.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/10/27/actualidad/1414411697_800031.html)
- Ramírez, A. (2014). La participación como respuesta a la crisis de representación: El rol de la democracia participativa. *Revista de Derecho Político*, 90, 183.
- Ridao, J. (2014a). Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político español. Alcance y valoración. *Estudios de Deusto*, 62(1), 285-310.
- Ridao, J. (2014b). La transparencia y el control económico-financiero de los partidos políticos en España: Entre un balance decepcionante y un futuro sombrío. *Cuadernos Giménez Abad*, 7, 211-223.
- Tajadura, J. (9 de septiembre de 2014). Recuperar la confianza perdida. *El País*.
- Transparencia Internacional (2012). *Sistema de Integridad Nacional de España: Resumen Ejecutivo*.
- Villoria, M. & Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos, *Reis*, 138, 109-134.