

LA RECUPERACIÓN DE LA ILUSIÓN POLÍTICA PERDIDA

Mariano Vivancos

La concatenación de casos de corrupción investigados en los últimos tiempos ha vuelto a situar a esta lacra democrática en el epicentro de la agenda pública. Y ha llevado a incluir en la agenda política de los últimos años la necesidad de diseñar una política global que regenere la esfera pública y devuelva a los ciudadanos la confianza en sus instituciones y gobernantes.

CRISIS DE LA POLÍTICA, DESCRÉDITO
INSTITUCIONAL Y DESAFECCIÓN CIUDADANA

Según el estudio *Aproximación a una geografía de la corrupción en España*, un 8,3% del total de los municipios se habrían visto afectados por diferentes casos de corrupción; y, en 2013, el Consejo General del Poder Judicial cifraba en 1.661 las causas abiertas en los diferentes órganos judiciales españoles por delitos relacionados con la corrupción. No es de extrañar, pues, que se haya dado prioridad a las políticas de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción, desde el ámbito institucional, mayormente cuan-

do una creciente desafección ciudadana parece haberse instalado en la conciencia colectiva del pueblo español.

Tales hechos pueden explicar el aumento considerable de la percepción sociológica de la corrupción en nuestro país y de la concienciación acerca de sus más que nocivas consecuencias. Ocupamos el puesto 15 de los 27 países de la UE en los que la percepción de la corrupción es más alta. Según el *ranking* global que publica anualmente la ONG Transparencia Internacional, en el último año España ha bajado no solo diez posiciones como país (del puesto 30 hemos pasado al puesto 40) sino también en su puntuación global, pasando de los 65 a los 59 (sobre un total de 100: percepción de ausencia de corrupción). El peor registro del denominado «índice sobre percepciones de la corrupción» en tres lustros, debiendo retroceder a finales de los noventa (coincidiendo con el declive del denominado «felipismo», jalonado por sucesivos casos de corrupción) para encontrar uno igual, y convirtiéndose en el segundo país con mayor pérdida porcentual en términos absolutos en este año.

Sin embargo, las causas que subyacen tras este fenómeno son tremendamente complejas y muy profundas, hasta el punto que pueden estar arraigadas en la práctica del «Estado de partidos» (García Pelayo) que ha venido funcionando desde la Transición. La perpetuación, en la cúpula organizativa de los partidos, de una clase política burocratizada, renovada mediante cooptación y que agota su debate en la lucha partidista, el afán de un proyecto autónomo y la consecución y preservación del poder, puede ser una de ellas. Junto al afloramiento en la última década de una corrupción de tintes estructurales, alimentada durante años al abrigo

de las principales organizaciones partidarias, como consecuencia del denominado «capitalismo castizo» (también rebautizado como «de amiguetes») y que habría generado la sensación de unas «élites extractivas» (utilizando una terminología ya célebre, generalizada a partir de los estudios de los economistas Acemoglu y Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*), cuyo interés es manifiestamente contrario a los intereses del país, como describe magistralmente César Molinas en su reciente monografía *Qué hacer con España* (Destino, 2013).

El descrédito institucional acumulado durante años también se halla en el origen del problema. La mayoría de las instituciones u órganos constitucionales, «desde la monarquía hasta la justicia, muestran síntomas de putrefacción» en España, nos recordaba de un modo contundente un rotativo económico británico de la máxima influencia a finales del pasado año.

NUEVO REGENERACIONISMO ESPAÑOL

Pero si ese es el lado más negativo del contexto actual, la respuesta civil no se ha hecho esperar y han proliferado iniciativas ciudadanas importantes. Además, volviendo al aspecto institucional, desde hace ya algún tiempo se ha querido englobar al conjunto de acciones y medidas impulsadas para atajar el fenómeno de la corrupción, dentro de una Estrategia (nacional) de Regeneración Democrática; el instrumento marco a través del cual el Gobierno español pretendería dar respuesta al descrédito institucional y de sus representantes, así como restablecer la confianza de los ciudadanos, seriamente deteriorada en los últimos

años, en su sistema político como ponen de manifiesto todas las encuestas. Los resultados del más reciente barómetro del CIS (5-XI-2014) así lo atestiguan: un 42,3% mostraba su preocupación por la corrupción (cuando al inicio de la legislatura no superaba el 6%), la segunda de las preocupaciones de los españoles; y otro 23,2% identificaba a la clase política como un problema en sí misma, ocupando la cuarta de las posiciones.

Su objetivo declarado es «mejorar la imagen de la clase política, acercándola al ciudadano, y apostar por una democracia eficiente», entendida esta como un modo de acercar sociedad y política; ya que lo que la primera reclama de la segunda es que «los políticos resuelvan problemas reales y (por el contrario) no creen problemas artificiales».

Tal estrategia gubernamental ha ido ensanchando su contenido inicial como consecuencia de los avatares de una legislatura convulsa y difícil, desvirtuando su primer círculo conformado por los siguientes ámbitos:

a) *La transparencia y el buen gobierno*, a través de un proyecto decisivo para avanzar en la calidad democrática que estaba siendo objeto de tramitación parlamentaria en tales momentos y, que tras un innovador proceso de «consulta pública», se vio finalmente aprobado al acabar 2013; lo que fue posible al contar con un anteproyecto articulado en la pasada legislatura (y al que vendrá a sumarse, también, una proposición de ley planteada por el grupo parlamentario popular en el Congreso). Esta viene a regular tres temas diferenciados, a la par que complejos: por un lado, la transparencia de la actividad pública en un sentido amplio (que solo se ha conseguido en la tramitación final

de la norma), que determina qué informaciones y contenidos deberán hacerse públicos; por otro, cómo se sustancia el derecho de acceso de los ciudadanos a la información, no considerado como fundamental, y cuáles son sus límites; y, por último, qué prácticas pueden considerarse buen gobierno, así como las infracciones y sanciones en dicho ámbito. Entre sus aspectos más controvertidos, sin embargo, destacaría un déficit de partida, vinculado a la concepción «administrativista» que la inspira, vinculándola a un derecho secundario como el acceso a archivos y registros públicos en lugar de otros de mayor inspiración democrática, como han señalado los expertos; o, incluso, la cuestionada independencia del recientemente creado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, conformado por representantes políticos del Congreso y del Senado, así como de otros órganos constitucionales (Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas) o institucionales (autoridad independiente de responsabilidad fiscal o Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas), que inicialmente pretendió conformarse sobre la vigente Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, y cuyo cometido era «impulsar un sistema público de evaluación en España, que promueva simultáneamente mejoras en la transparencia y en el conocimiento y eficacia de los servicios públicos». Entre sus logros inmediatos destaca, sin duda, haber podido extender su ámbito de aplicación a partidos, aunque sea a partir de normativas posteriores y distintas (tras las dudas que a los expertos generaba este primer aspecto) y haber integrado a España en la llamada Alianza para el Gobierno Abierto (OGP - *Open Government*

Partnership), una iniciativa multilateral de carácter global que busca hacer a los gobiernos más eficientes y esforzarse en ir más allá de sus compromisos en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

b) La mejora de la *calidad legislativa*, a partir de un plan de codificación y simplificación normativa que, en su desarrollo, ni ha logrado la autonomía necesaria, ni tampoco desprenderse de una más que evidente inspiración anglosajona (hoy hegemónica en el seno de la UE) por más que tenga una justificación muy clara, ya que está demostrado que a mayor legislación igualmente mayor corrupción.

c) La elaboración de un nuevo Plan (de acción) Nacional de Derechos Humanos, en cumplimiento de mandatos parlamentarios previos (en concreto, las proposiciones no de ley de los grupos parlamentarios vasco, Unión, Progreso y Democracia, y Socialista) y en la estela del aprobado la pasada legislatura. Desde el comienzo de legislatura los ministerios de Presidencia, Exteriores y Cooperación (a través de la Oficina de Derechos Humanos) y Empleo y Seguridad Social vienen trabajando en la aprobación del referido documento, al que han venido a sumarse otros, tales como un Plan de Empresa y Derechos Humanos o, incluso, la vigente Estrategia Española de Responsabilidad Social Corporativa recién aprobada. Sin embargo, este debería ser más bien el instrumento para una ulterior Estrategia de Educación en Derechos Humanos (o, en su defecto, incluso para la aprobación de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos), por lo que choca a simple vista su incardinación en el seno de la pretendida estrategia que estamos analizando. Preguntándonos acerca de cuál podría ser su eventual contenido,

los expertos señalan que se deberían incorporar medidas y acciones inéditas hasta la fecha (como las que afectan a los menores en centros de protección terapéuticos; el incidente de nulidad de actuaciones ante decisiones condenatorias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; o, incluso, la introducción de la segunda instancia penal, por poner algunos ejemplos), no limitándose a reproducir las contenidas en el extinto plan; por otro, debería renovar el compromiso con los estándares internacionales y efectividad, propiciando a su vez la adaptación de la legislación nacional a estos. Tales medidas deberían, por último, ir precedidas de una labor de estudio, no solo identificando los aspectos más críticos en materia de derechos y libertades fundamentales sino partiendo de un estudio de base sobre la situación de los mismos en España; aconsejando la creación formal de una comisión parlamentaria para su seguimiento como señalan los expertos en el Informe sobre el Plan de Derechos Humanos español y recomendaciones para el futuro (IDHC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2012).

d) Y, por último, una *reforma institucional* muy específica, aplicada al Senado, centrada en la sempiterna ponencia impulsada desde la misma cámara que se ha llegado a materializar hasta en tres ocasiones distintas en la VI, VII y VIII legislaturas constitucionales. En el último de los citados periodos, a petición del Gobierno español, se llegó a aprobar incluso un informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, que la incluía entre sus propuestas de mejora. La inclusión de este aspecto dentro de la Estrategia de Regeneración Democrática no resulta que digamos muy oportuna. No lo es ni por su novedad, ni tampoco por

la inconcreción de sus postulados, que comportaría necesariamente una reforma constitucional (incluso de carácter agravado) y que parece no entrar dentro de los planes inmediatos gubernamentales. Las limitadas funciones asignadas al Senado constitucionalmente no solo lo convierten de facto en un apéndice del Congreso de los Diputados sino en una institución claramente prescindible (un debate que se ha intensificado en los años de la crisis forzado por el incumplimiento de las expectativas constitucionales y bajo premisas racionalizadoras; sin embargo, su condición de forma de reparto de juego entre los partidos o su futuro papel ante un eventual proceso de federalización, juegan en sentido contrario) y, en ocasiones, irrelevante (como demuestra la experiencia de la vigente legislatura) desde el punto de vista de garantizar su cometido de control parlamentario. Únicamente podría considerarse razonable la introducción de esta medida dentro de la estrategia que estamos analizando si lo que se pretende es, como en reiteradas ocasiones se ha propuesto, reforzar su papel en el procedimiento legislativo, a través de distintas posibilidades abiertas, que pasa por reforzar su carácter deliberante lo que no siempre supondrá estar alineado con el carácter «efectivo» que se le quiere dar a nuestro sistema democrático.

El contenido primigenio de la estrategia se vio ampliado como consecuencia del debate del estado de la nación. En el mismo se aprobaba una propuesta de resolución, fruto de varias enmiendas transaccionales, sobre regeneración democrática y transparencia, que incluía los siguientes aspectos: Promover un pacto ético interpartidista, la

creación de una comisión de carácter independiente, conformada por expertos y personalidades de «amplio reconocimiento y prestigio social» a la que le será encomendada la elaboración de un informe sobre la regeneración. Por último, el instrumento parlamentario emplazaba al Gobierno español a aprobar una serie de iniciativas legislativas en esta materia (en concreto, Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos Políticos, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Ley de Contratos del Sector Público, Ley Reguladora del Ejercicio de las Funciones Políticas, Código Penal y Ley de Enjuiciamiento Criminal), alguna de las cuales ya estaban en curso.

LOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS DE LA ESTRATEGIA

Los primeros pasos en aplicación y concreción del ambicioso paquete legislativo contemplado por la resolución no tardarán en llegar. El 15 de diciembre de 2013 se aprobaban sendos proyectos de ley, el primero referido a mejorar la supervisión de la financiación de los partidos políticos mediante el refuerzo de sus controles, tanto internos como externos; el segundo, destinado a establecer con claridad las obligaciones que lleva aparejado el ejercicio de un cargo público y las correspondientes sanciones en caso de que se constaten eventuales infracciones. Tales iniciativas que iniciaban, entonces, su tramitación, conllevarán la modificación de varias leyes en vigor (Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos; Ley Orgánica de Partidos Políticos; Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas)

y, a las mismas, se unirá en el último momento un informe gubernamental sobre los planes referidos a las modificaciones legales penales y procesales, en particular en lo relativo al régimen aplicable a los delitos de corrupción.

La primera entró en el Congreso el 28 de febrero de 2014, produciéndose desde entonces sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas en el seno de la Comisión Constitucional. Entre sus novedades, en materia de financiación, destacan las siguientes: mejora de la regulación del cauce a través del cual han de realizarse las donaciones; prohibición de donaciones procedentes de personas jurídicas (que hasta la fecha solo afectaban a aquellas que superasen los 100.000 euros anuales, a pesar de seguir abierta la posibilidad de burlar dicha petición a través de las fundaciones o asociaciones vinculadas) y de condonaciones de deudas por entidades de crédito, bien de modo parcial o total; mayor exigencia en la regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera, como consecuencia de recientes escándalos; obligatoriedad para las formaciones políticas de unas instrucciones internas en materia de contratación y sus principios; o la tipificación de sanciones para cada tipo de infracción y su graduación. Por último, se incorporan una serie de medidas como consecuencia de la política de transparencia dado el carácter «privado de base asociativa» de las organizaciones partidarias, concretadas en obligaciones de publicidad activa y notificación; por un lado, se establece el compromiso de que tanto los partidos como las fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos, hagan pública (preferentemente a través de su web) su información contable, (y que estas últimas siguen ob-

viando), al igual que la información referida a sus estatutos o estructura interna. La nueva legislación prevista obliga a los partidos a remitir su contabilidad al Tribunal de Cuentas en los tres primeros meses del año siguientes al ejercicio cerrado y comunicar a este los acuerdos que alcanzasen con entidades de crédito en relación a las condiciones de su deuda (información que deberá trasladarse también al Banco de España), a los que vendrá a sumarse la obligación contemplada en la legislación proyectada respecto de los créditos bancarios pendientes y sus plazos de amortización. Al igual que a comunicar todas las subvenciones y donaciones superiores a 50.000 euros y las de bienes inmuebles (importes que contrastan llamativamente con la reciente normativa aprobada por el Parlamento Europeo sobre financiación, transparencia y estatuto jurídico de los partidos políticos europeos y sus fundaciones, que obliga a hacer públicos los nombres de los donantes y las cantidades que superen los 3.000 euros y que entrará en vigor en 2017).

El segundo de los proyectos gubernamentales viene referido a ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE (conocida de forma coloquial como ley reguladora del cargo público); norma que establece el conjunto de obligaciones de los altos cargos de la Administración General del Estado y que deja al margen, por tanto, los niveles superiores y/o directivos del ámbito autonómico que requerirá, sin género de dudas, de un desarrollo legislativo propio. Entre las novedades más significativas que incorpora, incluye la imposibilidad de acceso a la tal condición por parte de las personas condenadas (se ha puesto la atención en las condenas por delitos de terrorismo, aunque el proyecto legal

no discrimina entre tipos penales) hasta que no se produzca la cancelación de sus antecedentes; una nueva regulación de la publicación de las declaraciones tributarias, de bienes y rentas e, incluso, de actividades de los cargos públicos, así como limitaciones tasadas para los gastos de representación; la realización de auditorías de la situación patrimonial de los altos cargos cuando estos concluyan su mandato; el establecimiento de escalas de retribución de los cargos públicos de la Administración General del Estado (algo similar se hizo en el ámbito local, a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local); la limitación de la compensación tras el cese, que se añade a la eliminación de las «cesantías» de estos, aprobada en el arranque de la legislatura; y, por último, el refuerzo de la Oficina de Conflicto de Intereses, en un claro mensaje de recalcar su independencia y, contemplando la comparecencia previa ante el Congreso de los Diputados, de su máximo responsable, a pesar de que su designación es responsabilidad directa del Ejecutivo. Quizás el aspecto más controvertido de la nueva normativa proyectada referida a la condición de alto cargo radique en la crítica que se ha realizado desde el Consejo de Estado, que apunta a un tratamiento más favorable a reducir las limitaciones al ejercicio de actividades privadas una vez abandonen la Administración (las llamadas «puertas giratorias» entre la Administración y la Empresa).

Por su parte, las medidas penales y procesales de lucha contra la corrupción contemplaban reformas puntuales en el Código Penal y en la legislación procesal criminal. Ambas normas, que se encontraban en una fase de profunda

revisión en la Comisión de Justicia desde febrero de 2013, han sido aparcadas ante el relevo en Justicia. De la información que ha trascendido, la resolución parlamentaria pretendía incorporar en la primera los delitos de financiación ilegal, que había quedado pendiente en las enmiendas parciales y endurecer otros delitos vinculados a la corrupción. La segunda de las reformas pretendía revisar la legislación vigente sobre enjuiciamiento criminal y, en su caso, afectaba también a la regulación orgánica del poder judicial que iniciaba en abril de este mismo año su tramitación para clarificar la competencia de los tribunales y poder agilizar la investigación criminal contra la corrupción.

El pacto político originado en el Congreso de los Diputados incluirá, dentro de las reformas planteadas, una nueva modificación de la Ley de Contratos del Sector Público (y que había sido en 2011 fruto de una refundición normativa), para fortalecer el régimen de las prohibiciones de contratación con el sector público a todas las personas físicas y jurídicas condenadas por corrupción. El desarrollo de la modificación legal operada en 2010 para la prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, que finalmente ha sido incorporada a la estrategia. O, incluso, la regulación parlamentaria de las asociaciones de intereses (los denominados *lobbies*, que en su traducción castiza significa «pasillo» o «vestíbulo»), que hasta en cuatro ocasiones distintas ha sido reclamada desde el Congreso (la última, sin ir más lejos, tras el último debate sobre el estado de la nación).

Antes del verano, una última reforma legal se vinculará a esta «agenda ampliada» de la regeneración, como es la

propuesta de la elección directa de los alcaldes. De rasgos más partidarios que institucionales, dado que la propuesta surge inicialmente del máximo órgano de dirección política del Partido Popular (su comité ejecutivo), la iniciativa ha sido de corto recorrido por la oposición frontal del principal partido de la oposición que se ha opuesto a debatirla en la legislatura vigente o al menos, antes de la celebración de los comicios autonómicos y locales. Las posibilidades técnicas que se barajaron para sustanciar la misma nunca trascendieron; aunque se barajaron varias posibilidades técnicas (la más difundida garantizar una «prima» de escaños municipales a la formación que supere la barrera del 40% de los votos) para sustanciar una vieja aspiración de la política local. Tras el verano se difundieron los contenidos de una moción municipal en apoyo de la propuesta, justificándola en la «búsqueda de una mejor gobernabilidad, una mayor identificación del alcalde con los electores y un reforzamiento del Ayuntamiento como institución destinada a proporcionar servicios a los ciudadanos» aunque la cuestión será borrada de encuentros intermunicipales posteriores. Derivada para su discusión a una mesa de partidos, será finalmente descartada.

¿ES POSIBLE EL PACTO?

Lo que debe quedar claro es que tanto los problemas planteados como las soluciones propuestas no son un asunto de un único partido; a pesar de la coincidencia de fondo de estas últimas. Sin embargo, la descripción secuencial del proceso puede desmontar la tesis de una Estrategia Española de Regeneración Democrática y Lucha contra la

Corrupción bien planificada y diseñada, no solo en cuanto a los objetivos sino a las acciones que de la misma se derivan.

La estrategia misma, desde sus orígenes, habría estado sometida a una improvisación casi permanente (que incluso me atrevería a calificar de «creativa») y su secuencia temporal, absolutamente condicionada a los avatares más críticos de una coyuntura marcada por las reformas económicas pero también por sonados casos de corrupción que nos retrotraen a épocas que parecían hasta hace bien poco felizmente superadas. En cuanto a los primeros, la abundancia de aspectos tangenciales (tales como la simplificación normativa o la inclusión de los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas) o, incluso, de acciones legislativas ya incorporadas con anterioridad a los planes de reforma política del Gobierno (básicamente la Ley de Transparencia, aunque este es un criterio que sería perfectamente de aplicación también a otras reformas legales en ciernes), le han restado en sus orígenes una originalidad a la que tampoco parece ayudar mucho la incorporación de reformas institucionales ya manidas (como la del Senado o la del Consejo General del Poder Judicial, que se han materializado en el sentido contrario a los planes de regeneración que se demandan). Y es que una cosa es predicar y otra dar ejemplo; la ejemplaridad se demuestra al andar, a través de la contundencia en las respuestas a nivel institucional (pero también orgánico) y, sobre todo, impulsando medidas valientes y nuevas, y para las cuales ni siquiera basta la innovación legislativa (los expertos se han mostrado muy críticos, por ejemplo, con el endurecimiento de las penas o la creación

de nuevos tipos delictivos) sino, precisamente, recuperar un programa regeneracionista olvidado por el principal partido hoy en el Gobierno durante demasiados años.

El principal problema de las medidas y acciones que se han venido incorporado en los últimos meses, con mayores y menores grados de acierto y oportunidad, demuestra una vez más la frivolidad con la que se ha venido actuando en un asunto que puede dañar la misma esencia democrática del sistema ideado en la Transición.

Hoy más que nunca el acuerdo es necesario, ese gran pacto de Estado que no solo preside la resolución pactada por las fuerzas políticas en el Congreso. Un acuerdo que suele solicitarse desde la oposición al Gobierno, aunque esta vez los términos de la ecuación se hayan invertido. Está finalmente por ver si los principales partidos son capaces de alcanzar un acuerdo que sustancie, a través de una iniciativa parlamentaria sin dueño, aquellas propuestas que, por sí mismas, las formaciones políticas han venido desgranando los últimos meses, las últimas semanas. Que incorpore, así mismo, las contribuciones que desde el regeneracionismo social se han planteado, junto a la de los expertos, y que consignan muchas voces que durante un largo periodo han clamado en soledad en el desierto de un sistema profundamente desprestigiado y en manifiesta decadencia. Hoy el pacto es más perentorio que nunca y la reforma, si cabe, más oportuna. Aunque está por ver si la reforma viene a lomos del Gobierno o este se va a limitar a ser mero observador de un programa de máximos impulsado desde dentro mismo de la sociedad y fuera del sistema. ■