

REFORMAS PARA REGENERAR LA VIDA PÚBLICA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Rodolfo Martín Villa*

INTRODUCCIÓN

Los sondeos de opinión reflejan que las preocupaciones de los españoles se centran en la corrupción en los partidos políticos y en las consecuencias sociales de la situación económica. Por ello, las medidas para regenerar la vida pública y, especialmente, la financiación de los partidos deberían ocupar hoy una parte primordial del quehacer público.

Las informaciones relacionadas con casos de corrupción son habituales en los medios de comunicación. Y, por desgracia, la gravedad de lo conocido hoy suele ser superada por las noticias de mañana.

Resulta, además, escandaloso que en no pocos casos los protagonistas son políticos conocidos, de uno u otro partido, de una u otra Administración pública y, con independencia de la constitucional presunción de inocencia, los relatos publicados suelen ofrecer una gran verosimilitud, que va acrecentándose mientras llega la decisión judicial.

También es cierto que, a la misma hora en la que conocemos estas noticias, miles de concejales de Ayuntamientos de mayor o menor dimensión se ocupan de solucionar los distintos problemas de sus pueblos: los propios de la escuela, el ambulatorio médico, las instalaciones deportivas, la casa de cultura o el centro de mayores. Lo hacen con dedicación de tiempo y esfuerzo.

Podría afirmarse asimismo que el comportamiento de los servidores públicos, casi en su totalidad, es ejemplar. Quienes cuidan del tráfico en nues-

* Sesión del día 22 de mayo de 2018.

tras carreteras no perdonan una multa a cambio de “mordidas”. Tampoco las reciben funcionarios que expiden licencias en nuestros miles de Ayuntamientos. Y, por supuesto, nadie duda de jueces y fiscales que, a veces, se equivocan pero no actúan por presiones de ningún tipo.

Con todo, la opinión pública estima que la corrupción política es una de sus primeras preocupaciones, y lo viene considerando así desde hace algunos años. Los resultados electorales reflejan esa preocupación de los españoles. Se puede tener dudas sobre la mayor o menor fiabilidad de los sondeos, pero cuando sus conclusiones se ven confirmadas por las urnas resulta indudable que el problema es real y que ha de abordarse en profundidad.

DEL BIPARTIDISMO A CUATRO PARTIDOS

La corrupción y las consecuencias sociales de la crisis económica son, como hemos dicho, preocupación primordial de los ciudadanos. Todo ello ha influido en los resultados de las elecciones, tanto en las generales como en las autonómicas y locales, y ha cambiado notablemente el panorama político caracterizado, al menos desde la desaparición de la UCD y el desplome del PCE, por el bipartidismo —PSOE y PP—, junto a la habitual presencia de los nacionalismos catalán y vasco, y la menos significativa y esporádica de fuerzas regionales.

Ciudadanos y Podemos han venido y se van a quedar. Se está consolidando, pues, un cuatripartidismo. En cierto modo, Podemos es consecuencia de la crisis económica en la que votantes socialistas estimaron que el PSOE no supo dar respuesta adecuada y Ciudadanos se hace con una parte no desdeñable del electorado de un PP erosionado por la corrupción. Todo ello con independencia del protagonismo de Ciudadanos frente al nacionalismo catalán pasado al independentismo.

La consolidación de este escenario de cuatro partidos nacionales no hace previsible mayorías absolutas por lo que se harían necesarias, de una u otra forma, coaliciones de gobierno o apoyos parlamentarios estables. Y serían posibles combinaciones entre los cuatro partidos nacionales.

Los partidos nacionalistas y regionales deben de tener la posibilidad de participar en la política nacional sin que un nuevo sistema electoral les excluya del Congreso de los Diputados. No obstante, sería necesario que se evitaran los condicionamientos de los nacionalistas. Dichos condicionamientos no serían posibles, por ejemplo, si las transferencias a las Comunidades Autónomas requirieran acuerdos parlamentarios con amplios consensos —hoy se hacen por decisiones gubernamentales— y que la posible utilización del artículo 150 de la Constitución que prevé la transferencia de competencias exclusivas del Estado debiera exigir mayorías especialmente reforzadas.

UN RELATO DESCARNADO

Me atrevo a hacer un relato un tanto descarnado y quizás poco académico pero, sin duda, no fantasioso de cómo puede ocurrir el proceso de corrupción público. Un dirigente político, posiblemente el gestor de las finanzas de un partido, se pone en contacto con un responsable empresarial, especialmente de sectores que contratan con las Administraciones Públicas.

No se sabe si tiene lugar primero la oferta de prestar un favor público o la demanda desde el sector privado. No importa, el encuentro se produce, se llega a un acuerdo que tiene un “precio” y una cierta cantidad se desvía de las arcas empresariales para llegar al partido. Si el responsable público cae, además, en la tentación del negocio personal algo se queda en su bolsillo.

Estas cuestiones saltan a los medios de comunicación. Ese tipo de noticias, como hemos señalado, suelen tener una gran verosimilitud que alcanza mayor entidad cuando todo sale a la luz tras actuaciones policiales y judiciales.

Algunas de estas investigaciones tienen su origen en documentos de los cuerpos policiales y, en menor medida, del mundo judicial. En ocasiones, y al inicio de la indagación, llegan a la prensa. Ello nos lleva a concluir que es necesaria una policía judicial que sea exclusivamente judicial y que dependa del Ministerio Fiscal, que debería ser quien se responsabilizara de la instrucción.

Las indagaciones obligan, a veces, a que los dirigentes políticos tengan que comparecer ante la Justicia. La contestación del político suele ser tan sorprendente como cierta: no conoce nada de la financiación del partido en el que tiene, o ha tenido, responsabilidades.

También es cierto que los dirigentes políticos no han querido, no hemos querido, saber nada de la financiación de nuestras organizaciones. En los órganos de dirección de los partidos —Consejos Ejecutivos, Comités, Juntas Directivas— apenas se habla de financiación. Los balances y las cuentas de resultados ni se discuten ni se aprueban en esos órganos. Puede que haya excepciones, pero yo no las conozco.

La cuestión viene de lejos. Recuerdo una conversación a finales de 1976 o comienzos de 1977 con el entonces ministro del Interior italiano Francesco Cossiga, posteriormente presidente de la República. Me alertaba sobre las finanzas de los partidos comunistas que se asentaban, en buena medida, en las posibilidades que otorgaba el comercio internacional de Rusia y de Países del Este a través de sus empresas, todas estatales.

Le agradecí sinceramente la información a quien tantas veces me ayudó. Nuestro problema entonces era la legalización del Partido Comunista, no su financiación.

LA ECONOMÍA SUMERGIDA

Nada de lo referido sería posible si no existiera en España la llamada economía sumergida, pues en la empresa que paga no queda registrada la cantidad aportada ni en el partido la cantidad recibida. Se recurre a gastos e ingresos ficticios, lo que requiere la complicidad de proveedores y clientes con facturas falsas. Todo un conjunto de redes que solo es posible por la existencia de la economía oculta y por la actuación de corruptores y corrompidos.

En los estudios que se vienen realizando a nivel internacional sobre corrupción España no ocupa un lugar cómodo. Aunque, como con los sondeos de opinión, se puede adoptar un cierto distanciamiento la verdad es que España se encontraba hace algunos años en la posición 20 en las clasificaciones más acreditadas de buena gobernanza y hoy se sitúa en el lugar 40.

La situación no es buena y es posible porque hay corrupción en lo privado que posibilita la existencia de corrupción en lo público. No ocurre sólo en España, pero aquí tenemos cifras crecientemente preocupantes con origen en la economía sumergida, aquella parte de la actividad económica que permanece oculta.

Un reciente estudio propiciado por el Círculo de Empresarios calcula que la economía oculta en España representa el 20% de nuestro Producto Interior Bruto, lo que supone entre 250.000 y 300.000 millones de euros. El porcentaje medio de la Unión Europea es del 10%. Es significativo que la economía oculta es menor en las naciones más desarrolladas. La nuestra se sitúa cerca de la de Italia y los Países del Este.

El estudio analiza las consecuencias fiscales que supondría para España situarnos en la media europea. En concreto, no habría déficit público. La competitividad empresarial sería más limpia, las cifras de paro se acercarían a la realidad y la dotación al Estado de Bienestar sería mayor. Educación, sanidad, pensiones y discapacitados dispondrían de mejores presupuestos.

LA CORRUPCIÓN Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Gobiernos en el poder durante muchos años suelen coincidir con escándalos económicos. El fenómeno no es solo español. Japón es una prueba.

En nuestro país, Cataluña desde 1980 y Andalucía desde 1981, con largos periodos del mismo signo político, y la Comunidad Valenciana y la de Madrid, también con largas etapas de Gobierno del mismo partido, son ejemplos de lo señalado.

Hay diferencias entre esas Comunidades Autónomas. En Andalucía puede darse la situación más grave en lo cuantitativo con un, al menos aparente, clientelismo electoral. En Madrid y en la Comunidad Valenciana hay una cierta sospecha de conductas irregulares de políticos.

En Cataluña la actuación de los tribunales choca con otro “enjuiciamiento”, social y político. La imputación a los gobernantes nacionalistas se presenta interesadamente como una ofensa a toda Cataluña.

En el conjunto de las Administraciones Públicas parece claro que las prácticas corruptas son mayores y más cuantiosas en las Comunidades Autónomas, lo que tiene su lógica tras un proceso descentralizador en el que Sanidad, Educación y una parte importante de las políticas sociales han pasado a ser gestionadas por dichas Administraciones.

Por otro lado, mientras la Administración Central es responsable de la recaudación de un 80% de los ingresos públicos apenas gasta un 20% de lo que recauda mientras que, en el conjunto de las Administraciones territoriales —Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales— sucede lo contrario: ingresan solo el 20% de lo que gastan. Ello es más patente en las Comunidades Autónomas que en las Corporaciones Locales, que tienen un nivel de ingresos recaudados por ellas más alto. Por ello no se produce el deseable equilibrio entre el esfuerzo que supone la recaudación tributaria y la contención que requiere el gasto para no caer en derroches.

De otra parte, la cuestión se complica cuando no existe una Administración profesional que asegure la limpieza en la gestión presupuestaria. Administración que necesitaría de servidores reclutados por capacidad y mérito, como los que constituyen los grandes cuerpos de funcionarios. No es imaginable en la mayoría de Comunidades Autónomas que exista algo parecido a lo que suponen los principales cuerpos de la Administración General: abogados y economistas del Estado, letrados del Consejo de Estado, inspectores de Trabajo y Tributos.

PROPUESTAS

A modo de conclusión podemos señalar un conjunto de propuestas de regeneración de la vida pública. Algunas se corresponden con la necesaria lucha contra la economía oculta y el fraude fiscal en la necesidad de reducir su cuantía, aminorar el déficit público y garantizar el Estado de Bienestar. Otras propuestas están dirigidas a asegurar una financiación de los partidos políticos limpia y libre de toda sospecha.

A veces, el debate político sobre los impuestos se centra en si hay que subirlos o bajarlos. Lo que hay que procurar es que se paguen “religiosamente” los tributos establecidos. Frente a lo que, a veces, escuchamos la verdad es que tenemos una renta por persona análoga a la media europea y, sin embargo, la recaudación fiscal en España es inferior a la media europea.

Las Cortes Generales deben establecer los impuestos —todos los impuestos— y el Gobierno debe ser competente para el desarrollo legislativo de las leyes tributarias de todos los impuestos.

Habría que determinar qué impuestos, en toda su cuantía, deberían ser recaudados por la Administración central y cuáles, también en toda su cuantía, por las Comunidades Autónomas y por las Corporaciones locales. La actual situación, con la existencia del “tramo autonómico” en la recaudación de algunos impuestos estatales, no aporta transparencia y el ciudadano no sabe con certeza quién es el destinatario del impuesto en cuestión.

Los ingresos de cada Administración territorial deben aproximarse más a sus gastos. Un único fondo de compensación, discutido en el Senado, establecería las cuantías a percibir por Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Los impuestos recaudados por la Administración central se destinarían a los gastos de dicha Administración y al fondo de compensación.

Sobre la financiación de los partidos políticos habrá de establecerse:

1. Los ingresos consistirán, como hasta ahora, en las cuotas de sus afiliados y las subvenciones públicas que las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos y las Corporaciones Locales determinen con destino a los partidos y su representación institucional en sus respectivos territorios.
2. La financiación de las empresas a los partidos debe prohibirse, como ya se ha hecho con las que tienen contratos con la Administración y con la condonación de deudas por parte de las entidades financieras.
3. Debe posibilitarse la financiación privada de una forma análoga a la llamada “casilla” religiosa para que los ciudadanos que deseen colaborar puedan hacerlo a través de su cuota en el IRPF, con las limitaciones que se establecieran.
4. La ley determinará las competencias de los órganos de gobierno de los partidos y las obligaciones de sus miembros en lo que se refiere a su financiación, de forma análoga a lo establecido en las leyes mercantiles para los componentes de los órganos de administración de las empresas.

Dado el indudable carácter público de los partidos, las responsabilidades, incluso las penales, deben de tener un tratamiento similar al exigido en las empresas que por ser cotizadas o actuar en sectores regulados son objeto de una más exigente supervisión.

De acuerdo con su especial naturaleza, la financiación de sindicatos y patronales, donde también se han dado situaciones indeseadas, debería regularse de forma similar.

