

Derecho de información y partidos políticos en España y México

Fernando REY MARTÍNEZ

En una sentencia de 2002, la Corte Federal de apelaciones del sexto circuito en Estados Unidos ha afirmado que “las democracias mueren más allá de las puertas cerradas”. Y en la famosa sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicana de 25 de junio de 2004, que resolvió el asunto Zárate, se sostiene, en un sentido semejante, que el derecho del ciudadano a informarse de las cuestiones públicas (en el caso, cuáles eran los ingresos de los líderes nacionales de todos los partidos registrados) está entrañado con la idea del Estado democrático en un doble sentido: por un lado, es un presupuesto de la libre participación cívica (sin información no hay posibilidad real de libre elección) y, por otro lado, es una técnica de control sobre los gobernantes (“la democracia no es sólo —se afirma agudamente en la sentencia— un mecanismo para elegir a los gobernantes, sino también un sistema de rendición de cuentas”).

El principio de transparencia de la actuación de los poderes públicos (un principio que, por cierto, se va abriendo paso en medio de significativos obstáculos e inercias), está, por tanto, en el corazón tanto del Estado de derecho (pues transparencia significa control y sometimiento de los poderes públicos al derecho) como del Estado democrático (ya que la democracia es cuestión de ciudadanos bien informados).

Abordaré el tema del derecho de información en relación con los partidos políticos en España, en concreto, cuatro puntos:

1. Cómo se ha construido en España el principio de transparencia de actuación de los poderes públicos;

FERNANDO REY MARTÍNEZ

2. De qué modo está relacionado este principio (y el correlativo derecho de información de los ciudadanos) con el principio democrático en el concreto escenario de los partidos políticos;
3. La dimensión que podríamos denominar “externa” del derecho de información ciudadana sobre los partidos, y
4. La dimensión “interna” del derecho de información de los afiliados sobre las actividades del propio partido.

1. El principio de transparencia pública

En el ordenamiento jurídico español encontramos diversas manifestaciones específicas de este principio (que, como he dicho, con carácter general creo que puede deducirse de modo implícito de la cláusula general del Estado democrático de derecho del artículo 1.1 de la Constitución española). El artículo 105.b) de la Constitución reconoce, por ejemplo, el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, cuyo ámbito normativo comprende tanto la facultad de todo interesado a conocer el contenido de cualquier procedimiento y acto administrativos que puedan afectarle, como el derecho de los ciudadanos a estar informados del funcionamiento ordinario y cotidiano de las administraciones. El límite expreso de este derecho se halla en la “seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas” (artículo 105.b CE).

El Tribunal Supremo español ha declarado, en este sentido, que la Constitución ha establecido con claridad “la imagen de una administración pública auténticamente democrática”, fijando para ello un denominador común en el artículo 105, que “consiste en la participación ciudadana y en la transparencia de la estructura burocrática” (Sentencia

DERECHO DE INFORMACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

del 19 de mayo de 1988). El artículo 120.1 de dicha Constitución sienta el principio de que las actuaciones judiciales serán públicas con las excepciones que prevén las leyes de procedimiento”. Los artículos 63 del Reglamento del Congreso y 72 del Senado español establecen, por su parte, que las sesiones del Pleno serán públicas. Las sesiones de las comisiones no son públicas pero podrán asistir los medios de comunicación, excepto cuando tengan carácter secreto.

La Constitución española especifica como derecho fundamental participar en los asuntos públicos (artículo 23.1), directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y el Tribunal Constitucional ha entendido, de modo correcto, que este derecho “implica necesariamente que se asigne a todos los votantes igual valor”, colocándoles “en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de la participación en los distintos estadios del proceso de decisión” (STC 32/1985). La regla general, por tanto, de actuación de todos los poderes públicos es la publicidad y el secreto es la excepción (y, como tal, de interpretación estricta). Veamos cómo juega este principio de transparencia en relación con entidades, como los partidos, que no son órganos del Estado, sino asociaciones de particulares pero que cumplen relevantes funciones constitucionales (selección de representantes, mediación entre el pueblo y las instituciones, organización de las elecciones, creación de la agenda política, etcétera).

2. Transparencia, democracia y partidos políticos

El *punctum ardens* es, por tanto, ¿juega o debe jugar el principio de transparencia citado en causa del mismo modo en relación con los partidos políticos, que son, en esencia, asociaciones de particulares y no entes públicos? Obsérve-

FERNANDO REY MARTÍNEZ

se que ésta es la cuestión especialmente controvertida en el caso Zárate aunque no se presente formalmente así. En efecto, el voto particular del señor Eloy Fuentes sostenía que, en el asunto, estaba involucrado el general derecho a la información pero no el específico derecho a la información de las asuntos político-electorales (que serían sólo el derecho a votar y ser votado, a asociarse y a afiliarse); el señor Zárate no había justificado de qué modo se le habría violado algunos de estos derechos últimamente mencionados al no habersele revelado, por parte del Instituto Federal Electoral, cuáles eran los ingresos de los líderes nacionales de los partidos. Por el contrario, la mayoría del Tribunal Electoral mexicano entendió, creo que con buen criterio, que el derecho de información de los ciudadanos sobre algunos aspectos relevantes del funcionamiento de los partidos sí afectaba directamente a los derechos político-electorales (el derecho a votar sobre todo).

El razonamiento del Tribunal me parece impecable: primero: dado que uno de los fines que la Constitución mexicana atribuye a los partidos es el de promover la participación política de los ciudadanos, este fin se frustraría con ciudadanos desinformados. Es decir, información y democracia son conceptos que se complican y en este punto los partidos también están obligados porque son vitales para la democracia. Segundo: el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) otorga el derecho a cualquier ciudadano a solicitar al Instituto Federal Electoral la información del uso de los recursos públicos que reciban los partidos. Los partidos, aunque asociaciones de particulares, tienen numerosos importantes puntos de conexión públicos (entre ellos, la recepción de importantes caudales públicos, por lo cual están obligados a rendir cuentas con transparencia). Tercero: no resultan convincentes los argumentos del Instituto Federal Electoral para denegar la información solicitada

DERECHO DE INFORMACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

por el señor Zárate ni están en presencia los límites del derecho a la información porque no se ponen en juego ni los intereses nacionales, ni sociales (más bien al revés) ni los derechos de terceros.

Coincido, pues, con la decisión de la mayoría en Zárate. La organización, funcionamiento y política interna de los partidos son relevantes para la democracia pues contribuyen a la información que tienen los votantes. El estatus constitucional de los partidos se caracteriza por la libertad (los ciudadanos deben poder determinar, libres de limitaciones del poder público, la voluntad del Estado), la igualdad (tanto entre los partidos entre sí como en la relación entre los ciudadanos y los partidos), la democracia interna (para que puedan operar como instrumentos de la soberanía popular y no como herramientas en manos de las oligarquías dirigentes) y la publicidad, que está íntimamente relacionada con los otros tres principios, porque las cajas paralelas —de las que sólo unos pocos pueden disponer y conocen su existencia— constituyen una fuente de poder no controlable democráticamente y por ello un instrumento de poder ilegítimo dentro del partido.

En el ordenamiento español, el régimen jurídico fundamental de los partidos políticos se contiene en el artículo 6o. de la Constitución, que dispone que los partidos

expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Este precepto ha sido desarrollado mediante la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

FERNANDO REY MARTÍNEZ

Pues bien, diversos preceptos explicitan el principio de transparencia también en relación con los partidos: el acuerdo de constitución del partido (con la identificación de los promotores, denominación, domicilio y estatutos) habrá de formalizarse en documento público (artículo 3.1 LP) e inscribirse en el Registro de Partidos para adquirir personalidad jurídica (artículo 3.2 LPLP); la Ley de Financiación impone la obligación a los partidos de llevar registros contables detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley (artículo 10.1 LFP). La fiscalización externa de la actividad económica financiera de los partidos corresponde, en exclusiva, al Tribunal de Cuentas (artículo 12.1 LFP), que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas del sector público y depende directamente de las Cortes Generales (artículo 136 Constitución). Así pues, el derecho de información (o el principio transparencia) juega en relación con los partidos políticos y tiene, en este entorno, dos dimensiones, una externa, cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos y otra interna que es propia de los afiliados.

3. Dimensión externa: el derecho de información de la ciudadanía en relación con los partidos

Es evidente la desproporción que aún existe entre la relevancia política de los partidos en los Estados democráticos (que son, precisamente, “Estados de partidos”) y su precaria regulación. En este contexto no parece lógico que los partidos, que administran de hecho una cuota importante de soberanía (el poder real de decisión está en la dirección de los partidos, aunque resida formalmente en los órganos constitucionales) puedan funcionar por dentro sin someterse a las reglas democráticas y de transparencia cuyo respeto reclaman hacia fuera. Los partidos son la “fábrica” real de

DERECHO DE INFORMACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

la voluntad popular: detentan prácticamente el monopolio de la participación política, “ocupan” las instituciones públicas, se financian generosamente con fondos públicos. Por todo ello, no tendría mucho sentido que se ocultaran en un régimen de derecho privado, como si de una asociación ordinaria, tipo club recreativo, se tratara.

Son bastantes los problemas que gravitan en el ordenamiento español en relación con los partidos políticos: el excesivo protagonismo que tienen en la vida política, al asumir en exclusiva la representación (son, sin duda, el nuevo Príncipe) éste es un asunto fundamental, pero no puedo detenerme en él (ciertamente, los partidos preservan a la democracia de la demagogia, pero son la solución del problema y el problema a la vez); un asunto muy debatido en España ha sido la nueva Ley de Partidos, diseñada especialmente para permitir la disolución de Herri Batasuna, el partido del nacionalismo radical vasco que daba soporte político-institucional a ETA (el Tribunal Constitucional la ha declarado, sin embargo, creo que con buen criterio, plenamente conforme con la Constitución española). Por supuesto es clásico el tema de la oligarquía de las élites y los instrumentos de democracia interna (elecciones primarias, por ejemplo, aunque la experiencia del PSOE en su día fue traumática —porque un aspirante, Borrell, el actual presidente del Parlamento Europeo, por cierto, disputó y ganó la secretaría general del PSOE a Almunia —actual comisario europeo de economía— y el coste político de este envite fue muy alto —el PSOE perdió clamorosamente las elecciones generales y el PP obtuvo mayoría absoluta en 2000— y todo apunta a que no se volverá a repetir en serio).

La democracia interna es habitualmente una mala escenificación de modos de actuación oligárquicos (Bastida). Se está discutiendo también el problema de la representación femenina paritaria en las listas electorales y en los puestos

FERNANDO REY MARTÍNEZ

de dirección de los partidos (la cuestión cuota); sin olvidar el fenómeno muy extendido del cansancio de la ciudadanía hacia los partidos... un síntoma, quizás, de enfermedades más graves de nuestra democracia. Respecto de los ingresos de los representantes, éstos son públicos y además deben declarar su patrimonio y renta ante una Comisión de la Cámara (estos datos son accesibles sólo a los parlamentarios, no al público en general). Sus actividades profesionales y empresariales sí son públicas.

Los datos de remuneraciones de los dirigentes de los partidos no son públicos, ni hay mecanismo para conocerlos, tampoco se ha planteado, a diferencia de lo que sucedió aquí en el caso Zárate, problema alguno en este campo. Las remuneraciones de los gobernantes también son públicas y en algunas comunidades autónomas algunos presidentes tienen la obligación de presentar una declaración de sus bienes y actividades lucrativas ante la Mesa del Parlamento respectivo al tomar la posesión y al cesar (así: Aragón, Asturias, Cantabria, Murcia, La Rioja y Castilla-La Mancha). En esta última comunidad las normas son muy rigurosas y prolijas y se refieren a todos los miembros del gobierno. En La Rioja también se exige para el cónyuge e hijos menores del presidente. En Castilla-La Mancha se prohíbe a los miembros del Consejo de Gobierno, durante los dos años siguientes a su cese, realizar actividades privadas relacionadas con expedientes sobre los que hayan dictado resolución en el ejercicio del cargo, o contratar con la Junta.

La Ley de Madrid impone un tope de remuneración del presidente (no puede ser superior a la asignada a un secretario de Estado). Estas previsiones no rigen, sin embargo, para el gobierno central ni para el resto de comunidades autónomas. No tenemos una Ley específica de transparencia como en México, pero, como atenuante, nunca como exigente, tan sólo observaré que en España los sueldos de la clase política no son especialmente altos.

DERECHO DE INFORMACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

En relación específicamente con el derecho de información, el escenario más problemático en España ha estado, sin duda, en la información sobre la financiación de los partidos políticos (que en España es predominantemente pública, pero insuficiente) porque ha habido diversos escándalos sobre tramas de financiación irregular de prácticamente todos los partidos. Ésta es una cuestión delicada en todo el mundo. No debe sorprender porque en último extremo se trata del poder y cuando el asesinato no determina la lucha por el poder, como en los dramas shakesperianos, sino simplemente las cajas paralelas u otras oscuras maquinaciones financieras, nos parece que se ha avanzado algo. En una democracia la lucha por el poder se canaliza jurídicamente, hay medios legítimos e ilegítimos, hay instancias de control, etcétera. Y la contabilidad no tiene una importancia menor en esta juridificación de la confrontación política por el poder, sino que tiene un valor estratégico sustancial para la confrontación política (*pecunia nervus rerum*) —como lo ha afirmado Martin Morlok—. La publicidad de la financiación debe impedir no sólo la corrupción, sino también la transformación incontrolada del poder financiero en poder político. Por ello, todos los partidos deben hacer público de dónde provienen sus ingresos. Así, la ciudadanía controla la posible dependencia del partido.

El propio Tribunal de Cuentas ha presentado en 2000 una moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos (que, por el momento, no ha sido seguida). El Tribunal de Cuentas propone modificaciones del actual sistema. No está suficientemente definido quién es el responsable, dentro del partido, para proporcionar la información contable al Tribunal, ni tampoco se han regulado las consecuencias de los incumplimientos de la normativa (no se ha definido un régimen sancionador), y a esto hay que añadir el carácter no finalista de la financiación pública percibida, lo que dificulta,

FERNANDO REY MARTÍNEZ

en gran medida, la identificación de la responsabilidad contable. Al menos, el Tribunal de Cuentas ha considerado a cada partido como una única realidad económico-financiera en la que se integra toda su organización territorial e institucional. Otro punto de fuga de la información contable y del control es el hecho de que casi todos los partidos han creado distintas fundaciones, así como sociedades mercantiles, lo que aconseja una normativa específica de control que todavía no existe. Es también preocupante que no exista un régimen sancionador contra la negativa de bancos, etcétera a prestar la información económico-contable solicitada por el Tribunal. En la normativa electoral el Tribunal de Cuentas no se configura como un órgano sancionador que exija responsabilidades, sino sólo como un órgano técnico que formula una propuesta (de reducción o no adjudicación de la subvención pública), elevada a las Cortes Generales (donde se sientan los miembros más conspicuos de los partidos controlados —es como entregar el cuidado de la oveja al mismo lobo—). El sistema de información y control falla estrepitosamente en el ordenamiento español y así es reconocido generalmente.

4. Dimensión interna. La transparencia del partido frente a sus afiliados

En este punto, recuérdese, la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos establece que los afiliados tendrán derecho a ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica (artículo 8.2.CE). Este derecho puede, por supuesto, hacerse valer ante la jurisdicción civil, pero tampoco se han planteado en la práctica mayores problemas en este ámbito porque los partidos políticos españoles son especialmente compactos y oligárquicos.