

Relación entre el sistema electoral y la corrupción

Ibiza Melián
6 marzo, 2015



Categoría: Causas y soluciones de las desviaciones del sistema

Decía Lord Acton (1834 - 1902) que: “El poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente.” (1) Por ello fue una de las grandes preocupaciones del incipiente Estado Liberal el control del poder. Concibiéndose para limitarlo la teoría de la separación de poderes. De tal forma que decretaba el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que: *“Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución.”*

Así Montesquieu (1689-1755) dividió los poderes en tres: legislativo, ejecutivo y judicial. Oponiéndose los unos a los otros, sin que ninguno por tanto pueda prevalecer o someter al resto. (2) Motivación que queda recogida en la ulterior afirmación de Constant (1767-1830): *“Cuando se establece que la soberanía de ciertos individuos es ilimitada, se crea y se echa a la ventura, dentro de la sociedad humana, un coeficiente de poder que es en sí mismo demasiado elevado y que está destinado a ser un mal, sean cuales fueren las manos en que se encuentre. Confiarlo a un hombre, a diversos hombres o a todos es igualmente malo. Acaso se piense que ello se debe a la imperfección de quienes detentan ese*

poder, y, según las circunstancias, se acusará a la monarquía, a la aristocracia, a la democracia, a los gobiernos mixtos o a los sistemas representativos. Y será un error, pues no hay que denunciar a quienes ejercen el poder sino su extensión.”

(3)

De entrada habría que analizar el tipo de formación política presente en cada país y el sistema electoral escogido. Así los primeros partidos que surgieron fueron los de notables o de cuadros. Compuestos por lo más granado de cada lugar, designando a sus componentes en base a una cualidad específica. Operarían hasta la Segunda Guerra Mundial. Si bien **el modelo estadounidense vigente aún se asemeja a ellos, erigido sobre el sistema de elección uninominal por circunscripción electoral. Coalición de candidatos individuales que sorteaba cualquier abuso de poder, al estar elegidos directamente por sus votantes, ante quienes responden de modo inmediato.**

El siguiente tipo de partido que irrumpió fue el de masas. Denominado así por estar sustentado en un enorme número de miembros. En relación con el anterior se sustituye la calidad por la cantidad. Posibilitando el acceso al poder de toda persona, sin filtro alguno. Y mantenido económicamente por las aportaciones de sus componentes, de tal manera que cuantas más personas conformaran la organización de mayores ingresos se dispondría. Generando una burocracia profesionalizada encargada de llevar las riendas del partido y una robusta base de afiliados. Conllevando la perpetuación de la dirección a lo largo del tiempo.

A finales del siglo XX nacen los partidos “*atrapa-todo*” como una evolución de los de masas. Cuyo fin es la movilización del máximo número de electores para unos comicios concretos. Para ello se difuminan los programas atendiendo a intereses estratégicos. Circunscribiéndose su arenga a pomposos enunciados sin contenido alguno (justicia, cambio, mejora,...). Donde las preferencias ideológicas se camuflan para obtener el máximo número de votos posibles. Y es que ahora gracias a la financiación pública, no resulta tan necesario disponer del apoyo de un gran número de militantes. Sustituyen así convicciones por un **fuerte liderazgo**. Siendo éste el principal modelo actual. Burocratizándose en demasía y transformándose sus dirigentes en absolutos profesionales de la política. Quienes ya no son individuos civiles que, en un momento determinado de su trayectoria laboral en el ámbito privado, optan por volcar sus conocimientos en la vida pública, sino sujetos que no conocen más oficio que la propia política.

Conduciendo, en su grado sumo, a organizaciones afectadas por el síndrome de regresión paranoide. Con una clara sintomatología. Fragmentación en diversos grupos, atrincherados en pequeños reinos que ya no comparten un proyecto común, sino únicamente el propio. Tendencia a la traición. Ahondamiento de las heridas, hasta convertirlas en insalvables. (4) Promocionando a caudillos que se valen de cualquier atajo para sostenerse en su puesto, exclusiva forma de ganarse su sustento. En tanto en cuanto los demás callan por temor a ser sancionados y verse expulsados de los núcleos del poder. Avocando a los afiliados de valía a echarse a un lado, con tal de no ser arrollados por el turbulento vendaval. Amordazando normalmente a su máximo líder, el cual está abocado a ceder a sus caprichos en pro de no ser derrocado. Estado que conforma el paso previo para la refundación o extinción de la dolorida formación. (5)

Por último, cabe citar a los partidos empresa. Evolución de los partidos “*atrapa-todo*”. Y creados específicamente en torno a la figura de un líder. Toman el pulso a la opinión pública y proponen aquello que el ciudadano quiere oír. Pues lo importante es ganar las elecciones. Articulando a su alrededor [agencias de marketing](#) y [publicidad](#), empresas de [radio](#), televisión, prensa,... El ejemplo más paradigmático es “*Forza Italia*” de Silvio Berlusconi. (6)

Una primera [diferencia entre el Norte y el Sur de Europa](#), eminentemente España, Portugal y Grecia, es que los partidos políticos irrumpen en estos últimos países cuando en el resto de naciones el modelo de masas ya está en retirada. Al tratarse de democracias relativamente jóvenes. Potenciando en el supuesto español formaciones muy cohesionadas y disciplinadas. (7) Lo que se nota en la labor legislativa que se fusiona con la del ejecutivo al que sustenta. Donde el Presidente del Gobierno es el líder igualmente de su partido. (8) El calificado como Estado de Partidos, que en teoría proscribía el mandato imperativo de los electores, pero en la práctica emana de la orden del jefe del partido (9), sustentado en listas cerradas y bloqueadas. Primacía que confiere la Constitución española a los partidos, en su artículo 6, al definirlos como “*instrumento fundamental para la participación política.*” Con el fin de permitir que se consolidaran las formaciones en nuestro suelo patrio, con una UCD recién creada, o un PSOE y PCE que venía de la clandestinidad. (10)

Habiendo pasado España de la larga [dictadura franquista](#), denominada democracia orgánica, al sistema actual, al que llaman simplemente democracia. Y que no puede ser tal en tanto no exista separación de poderes. Al estar el

legislativo español maniatado por el ejecutivo y el judicial en entredicho, cuando el gobierno de los jueces es designado por cuotas de partidos y el Tribunal Constitucional lo mismo.

A tenor de los dispares estudios de índices democráticos los países considerados paradigmáticos son EEUU y Suiza, que otorgan un considerable poder decisorio al ciudadano. En EEUU impera el sistema electoral uninominal por circunscripción electoral. Se escoge a un diputado o senador por cada distrito, legitimado por la confianza que su electorado ha depositado en él, lo que evita cualquier injerencia partidocrática. De este modo el representante público se pensará mucho el hacer caso omiso de las solicitudes del ciudadano, en pro de acatar el mandato imperativo de su organización camuflado como disciplina de partido. Porque si así se comportara, indefectiblemente perdería el puesto en los siguientes comicios. No como España, que se rige por listas cerradas y bloqueadas. Aquí el cargo electo en la práctica sólo debe responder frente al jefe de filas que lo puso, a quien corresponde resolver si repetirá en su escaño. (11)

En el Reino Unido el sistema es el uninominal mayoritario, donde gana el candidato que más votos logre. **El modelo de mayoría simple de EEUU y Reino Unido soslaya los extremismos, y fomenta el pragmatismo opositor.** Porque es muy difícil que un partido radical gane escaño alguno en un determinado distrito, al no ser habitualmente fuerzas mayoritarias. **Además el vínculo de un representante con los electores de su circunscripción es bastante alto.** Potencia igualmente la rendición de cuentas, ya que es fácilmente atribuible la responsabilidad al cargo electo. **En frente se sitúan las listas de representación proporcional contempladas en España, Portugal, Grecia e Italia donde es frecuente que se radicalicen las posturas** al dar entrada a pequeñas fuerzas revolucionarias. Suscitando a veces coaliciones de gobierno de muy difícil sostén. **La relación entre los cargos públicos y los electores tiende a diluirse, provocando una desafección,** pues son los partidos los que nombran a las personas entre las que hay que elegir. Cuyos méritos habitualmente se reducen a su proximidad al líder de la formación. Por eso el voto se suele otorgar más al partido que al candidato. Empeorando la situación en España y Portugal con las listas cerradas y bloqueadas, donde sólo se puede aceptar o rechazar aquello que presenta el partido. (12) Es el método en España empleado para el Congreso, Ayuntamientos, Parlamentos Autonómicos y también para las elecciones europeas, con excepción de las listas abiertas con voto

limitado al Senado. Italia adoptó igualmente el sistema de listas cerradas en el 2005. Algo mejor lo tiene Grecia donde operan las listas abiertas; no obstante, el nivel de percepción de la corrupción es aún mayor que en España o Portugal, ubicándose en la misma posición que Italia. (13) El de Alemania es un sistema de representación proporcional personalizada, donde casi la mitad del parlamento se elige por mayoría, habitualmente en distritos uninominales, y el resto por listas de representación proporcional. (14)

Una peculiaridad de España es el gran número de pequeñas circunscripciones electorales, que favorece el bipartidismo e impide la entrada de nuevas formaciones. (15) Causando desajustes, con una sobrerrepresentación en las áreas rurales poco pobladas. La mayoría cuentan con menos de siete diputados, que es el mínimo exigido para un funcionamiento verdaderamente proporcional. De tal manera que para conseguir un diputado por Soria se necesitan menos votos que por Madrid o Barcelona. (16) Sistema que hipotéticamente se ideó para beneficiar a la extinta UCD. Al concebir que el voto conservador se asentaba mayoritariamente en los distritos rurales. (17)

Hay que aclarar igualmente que según lo propuesto por **Maurice Duverger**, para evitar el bipartidismo en los sistemas mayoritarios se ha de ir a una segunda vuelta. Favoreciendo con ello el multipartidismo moderado. Con lo que si ningún candidato supera el 50% de los votos, se celebran unos nuevos comicios poco después entre los candidatos que más votos sacaron. Así se elimina lo pernicioso del voto útil, o sea, no voto al candidato "x" porque tiene pocas probabilidades de salir, aunque ideológicamente me sienta más identificado con él. Ahora bien, el investigador especifica que dichas deducciones son sólo tendencias que hay que conectar con condicionantes nacionales y sociales. Si bien **asevera: "Debe quedar claro que la representación proporcional generalmente debilita el sistema democrático y el sistema de mayoría lo fortalece."** Por su parte, para **Stein Rokkan** la representación proporcional surge por la *"convergencia de las presiones desde arriba y desde abajo. La clase obrera en ascenso quería bajar la barrera de representación para obtener el acceso a la legislatura, y los partidos establecidos, considerando su mayoría en peligro, demandaban la representación proporcional para proteger su posición frente a las nuevas olas de movilización de electores bajo el voto universal."* Y **Giovanni Sartori manifiesta: "Los sistemas de mayoría (...) son más propensos a generar gobiernos eficaces que los**

sistemas de representación proporcional". Añadiendo además que "si hay un sistema electoral mejor ese es el sistema de segunda vuelta." Y es que tanto Maurice Douverger, Stein Rokkan, como Giovanni Sartori, han aportado luz a la investigación sobre sistemas electorales. (18)

Pues la opción por un sistema electoral u otro, así como la potenciación de partidos débiles o fuertes puede llevar al mayor o menor progreso de un país. Pudiendo quizás explicar casos como el de Argentina, quien a comienzos del siglo XX se encontraba entre las 10 naciones más prósperas del planeta, para luego más tarde ser conocida mundialmente por el "corralito". O Venezuela, que también en los prolegómenos de la misma centuria compartía con Noruega, otra potencia petrolífera, un desarrollo similar. Estando hoy al borde del caos. (19)

Otro punto a reseñar es que en el Sur de Europa (España, Portugal, Italia y Grecia) se permite, y en cierto modo se favorece, el paso del funcionariado a cargos políticos. Países caracterizados por padecer problemas de clientelismo. De forma tal que los funcionarios pueden probar suerte en la política y si no les va bien retornar a su lugar de trabajo con los mismos beneficios que antes. Pero si resultan electos ostentarán más poder y una mayor remuneración con respecto a su puesto anterior. Es por ello que en el caso español la mayoría de ministros o de cargos políticos relevantes son funcionarios. Lo que proporciona el arrojo suficiente para adentrarse en las duras lides políticas. (20) Así de claro lo tenía, por ejemplo, [Adolfo Suárez](#), que ganó sus oposiciones en 1963 al Instituto Social de la Marina. (21) **El caso contrario es el de los países anglosajones, nórdicos o Alemania, quienes separan la carrera funcional de la política.** Para evitar que los empleados públicos se centren más en tejer amistades con sus superiores políticos que en el desempeño propio de sus funciones. Garantizando la imparcialidad y neutralidad. Naciones que **no sólo imponen límites para dar el salto del mundo funcional a la política, sino que también penalizan su retorno.** (22)

Las consecuencias quedan claramente reflejadas por Ramón Parada y Jesús Fuentetaja, en su obra "Derecho de la Función Pública". Afirmando en la página 34 que: "el fenómeno, sin duda, más grave es la pérdida del sentido de la neutralidad de los funcionarios públicos, que también puede ser considerada una manifestación de la politización de la función pública.

(...) la neutralidad de los funcionarios públicos se encuentra en la raíz o razón de

ser de la institución funcionarial, pues esta se justificaba por aislar y garantizar jurídicamente el desempeño de las funciones públicas con objetividad e imparcialidad. (...) la función pública se politiza (...) cuando es el funcionario el que no respeta el ámbito propio del Gobierno o de la política para, desde la privilegiada situación jurídica que le proporciona el régimen funcionarial, zambullirse en el fragor de la lucha política, participando en contiendas electorales o terciando en la lucha de partidos mediante escritos, artículos, opiniones o actuaciones inequívocas de oposición.

Si el funcionario se inmiscuye en lo político, no es de extrañar que el político se entrometa en la función pública, pues lejos de encontrarse un funcionariado neutral al asumir cargos directivos en la función pública, se topa con empleados que abiertamente se han decantado por opciones políticas contrarias a la suyas, cuando no se han opuesto a ellas. La función pública es así un escenario de la lucha política y partidista. De ahí que el político electo desconfíe de aquellos funcionarios significados políticamente, promoviendo su propio funcionariado leal mediante el aumento de plantillas, creando estructuras paralelas al funcionariado profesional para ubicar su personal de confianza y manoseando la organización y el desarrollo de las carreras mediante la libre designación de aquellos funcionarios en quienes deposita su confianza.” (23)

De tal manera que los países cuyas administraciones están menos politizadas, albergan menores niveles de corrupción. Ofreciendo sus servicios a los ciudadanos de forma más eficaz. Al no supeditarse el ascenso en la carrera funcionarial a los contactos políticos, sino al desempeño propio. A lo que se suma que un gran número de puestos se han designado en España, conforme a lo establecido por la ley, siguiendo criterios políticos: el gerente de un hospital; los vocales del Consejo General del Poder Judicial; los miembros del Tribunal Constitucional; o los representantes en los órganos de las Cajas de Ahorro, empresas u organismos públicos o semipúblicos,... (24)

Muchos apuntan que la solución está en hacer más reglas y más específicas. Pero entonces debiéramos fijarnos en los Estados nórdicos, donde los procedimientos administrativos se basan en meras indicaciones. Dejando un gran margen de discrecionalidad. Empero, el grado de desviación del sistema es menor que en el Sur de Europa. Con lo que más regulación no implica menor corrupción, sino más bien lo contrario. (25) Coexistiendo en España unas 100.000 leyes y normas de todo clase. (26) Y es que

tal como afirmaba Eduardo García de Enterría: *“no hay persona alguna, incluyendo a los juristas más cualificados que pueda pretender hoy conocer una minúscula fracción apenas de esta marea inundatoria e incesante de Leyes y Reglamentos, entre cuyas complejas mallas hemos, no obstante, de vivir.”* Lo que contraviene uno de los principios generales del Derecho, como es la seguridad jurídica, al desconocer a qué atenernos en cada momento. Ya que puesto que como afirma el artículo 6.1 del Código civil, *“la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento.”* (27) Además el Banco Mundial, a través de los indicadores de gobernanza, relaciona una mayor regulación con el aumento de la corrupción. Lo que implicaría una mayor burocracia, abonando el terreno para cometer actos inapropiados. Uno de los países que dispone de menor regulación es Finlandia, siendo igualmente uno de los menos corruptos a nivel mundial. (28)

Un elemento a tener presente es que la mayoría de los casos de corrupción que se dan en España acaecen en el ámbito local. (29) Esto es así básicamente por sostener la figura del alcalde fuerte (“*strong-mayor*”), con casi plenos poderes. Propiciando una modalidad que guarda ciertas similitudes con el caciquismo. **Y es que EEUU vivió lo mismo que aquí está ocurriendo ahora a finales del siglo XIX. Decidiendo pasar de la figura del “*strong-mayor*”, que nosotros tenemos, a la del “*city-manager*”. Con la que lograron reducir enormemente la corrupción municipal.** Lucha enarbolada por Richard Childs, hombre de negocios que prendió la mecha del cambio para acabar con la corrupción que devastaba las administraciones estadounidenses. (30) Nombrándose en 1908 el primer “city-manager” en Staunton (31). Este es el modelo adoptado por ciudades de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Holanda o Australia, entre otras naciones. (32) Ostentando estos países índices de corrupción mucho menores que España, Portugal, Italia o Grecia. (33)

La gravedad de lo que acontecía en EEUU en el ámbito local lo refleja detalladamente la famosa película *“Gangs of New York”*. Y sirva como anécdota lo relatado por George W. Plunkitt, senador del Estado de Nueva York y miembro del Tammany Hall: *“Veo mi oportunidad y la tomo. Voy al sitio que toque y compro toda la tierra que puedo en el vecindario. Entonces el comité de tal o cual convierte el plan en público, y de repente hay una fiebre por conseguir mi tierra, por lo cual nunca nadie se había preocupado antes. ¿No es perfectamente honesto poner un buen precio y obtener beneficio de mi inversión y visión de futuro? Por*

supuesto que lo es. Bueno es una trampa honesta.” (34)

Afirmación que podríamos relacionar a priori dentro del Código Penal español con el tráfico de influencias (artículo 428 y siguientes). Figura que el refranero popular fija en el ideario colectivo, con sentencias tales como: *“El que tiene padrino, se bautiza”*, o en la misma línea: *“Quien a buen árbol se arrima, buena sombra lo cobija”*. Ergo: *“La Jurisprudencia del Tribunal Supremo (...), ha establecido como requisitos del delito de tráfico de influencias (...) los siguientes: 1) (...) que se ejerza predominio o fuerza moral sobre el sujeto pasivo de manera que su resolución o actuación sea debida a la presión ejercida (...). 2) (...) la finalidad de obtención de un beneficio económico, propio o de tercero, así como debe añadirse que, 3) El hecho ha de afectar al principio de imparcialidad de la Administración pública (...). el tipo penal descrito en el [artículo 428 y siguientes del Código Penal] (...) pretende desterrar de la actuación administrativa ciertas maniobras de corrupción que han podido estar en la conciencia social generalmente admitidas, entre ellas, la práctica de la recomendación.” (35)*

En el actual modelo municipal estadounidense la labor del pleno es legislativa, confiriéndose la ejecutiva al *“city-manager”*. Quien es contratado por el Consejo Plenario por un periodo distinto que el de los cargos electos que lo nombran. Con ello se persigue que en su despido, que ha de estar acordado por la mayoría de concejales, solo puedan influir motivaciones inspiradas en resultados. El pleno diseña la hoja de ruta a seguir y el *“city-manager”* la ejecuta. Tiene que ser una persona con altos conocimientos jurídicos y de gestión. No podrá pertenecer a ningún partido político.

La contratación del personal estará a su cargo, en pro de que solo se tengan en cuenta los méritos de los candidatos. Los ediles resuelven si se tiene que emplear a alguien, previa sugerencia del *“city-manager”*, y este escoge a la persona idónea para la plaza. Aquí entraríamos en si el personal ha de ser funcionario, ganando el puesto de por vida, pudiéndosele solo apartar por las concretas circunstancias que la ley recoja, lo que se denomina modelo cerrado de Administración. O mixto como el español, conformado por funcionarios de régimen estatutario y personal laboral ligados contractualmente, aunque con preeminencia constitucional del régimen estatutario a la hora de incorporar nuevos empleados públicos. O bien el abierto, en el que la relación con la administración es siempre de carácter contractual. Por ejemplo, Suecia se rige mayormente por ésta última fórmula, siendo sus índices de corrupción de los más pequeños.

Además **instaurando el arquetipo norteamericano se elimina la posibilidad de incorporación de cargos de** confianza, formalmente denominados personal eventual, lo que hoy comporta una cuantía estratosférica. Asimismo, hacemos desaparecer el contexto propicio para **que se cometan hipotéticos delitos por otorgar empleos a cambio de apoyo electoral. Erradicando cualquier tipo de red clientelar que se pueda dar.** (36)

Manifestación de esto último son los denominados “enchufes”. Otorgando recursos públicos a cambio de apoyo electoral (artículo 146.1.a de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General). Donde *“lo relevante es que un elector (algún elector, dice el precepto penal especial) ve como es solicitado para que emita el voto en determinado sentido, coincida o no con su voluntad, influyendo espuriamente en ésta, con recompensa, dádiva o remuneración, que, con la solicitud de voto, se efectúa, bien a favor del mismo elector, bien de cualquier otra persona, si esa remuneración, recompensa o dádiva puede influir, forzándola, en la voluntad del titular del derecho de voto. Por otra parte el delito imputado se consume por el mero hecho de la solicitud. Sea o no atendida por el destinatario de la bastarda influencia. Incluso vote o no el titular de ese derecho.”* (37). Lo que da lugar a las lamentablemente conocidas tramas de compra de votos, habitualmente acaecidas en elecciones municipales. Y la contrapartida suele ser puestos de trabajos en el consistorio, cheques de comida, ayudas sociales.

O incluso la prevaricación (artículo 404 del Código Penal), al contratar a personas sin seguir los cauces legalmente establecidos. Trabajadores que cuentan con el único mérito de haber sido, en los casos más patentes, interventores de la organización del regidor en los comicios locales. (38)

Y ni que decir tiene que esto también podría derivar en la tan mentada financiación ilegal de las formaciones, con delitos de cohecho (artículos 419 a 429 del Código Penal) de por medio. Otorgando contratos de obras o concesiones administrativas (basura, mantenimiento de jardines,...) a cambio del presunto sostenimiento del partido que está en el poder, o del que aspira a llegar allí si cuenta con una alta probabilidad de ser proclamado vencedor.

Sin olvidar que hay ciudadanos que presionan a sus ediles para obtener todo tipo de prebendas: una licencia donde no se puede construir, un trabajo (39), una ayuda económica, hacer la vista gorda ante una infracción (40),... Y unos políticos que quieren volver a ser reelegidos. Una llamada del jefe de filas para que atienda

a un hipotético empresario muy generoso con la organización. A lo que se añade el escaso grado de formación jurídica de los ediles. Existiendo un número destacable que sólo dispone de los estudios básicos, con nulo conocimiento de procedimiento administrativo. (41) O el hecho de que en algunos Ayuntamientos pequeños los secretarios e interventores sean accidentales. Así las cosas, si se restringe el poder del cargo electo, se aminora el grado de corrupción.

Aunque lo pudiera parecer, las desviaciones en el ámbito local no son una cuestión reciente. Ya fue señalada por los regeneracionistas durante la Restauración (1874-1931). Época en la cual la figura central era el cacique y cuyo lema era: *“para los enemigos la ley, para los amigos el favor”*. Así Joaquín Costa (1846-1911) declaraba en su obra *“Oligarquía y caciquismo como forma de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla”*: *“(…) Cada región y cada provincia se hallaba dominada por un particular irresponsable diputado o no, vulgarmente apodado en esta relación cacique, sin cuya voluntad o beneplácito no se movía una hoja de papel, no se despachaba un expediente, (...), ni se acometía una obra (...) No había que preguntar si tenías razón, (...) para saber cómo se fallaría (...) el expediente: había que preguntar si le era indiferente al cacique, y por tanto se mantenía neutral, o si estaba con vosotros o contra vosotros. (...) Se extraviaban los expedientes (...) que él quería que se extraviasen; (...) se imponían multas si era su voluntad que se impusieran (...); las carreteras iban no por donde las trazaban los ingenieros, sino por donde caían sus fincas (...); era diputado, alcalde o regidor a quién él designaba o recibía para instrumento de sus vanidades, de sus medros o de sus venganzas (...). Tenía demarcado por los jefes supremos su feudo, el cual abarcaba ora una región, ora una provincia, o bien uno o más distritos dentro de ella. (...)*

(...) Todo aquel estado de corrupción y de servidumbre, (...) que acabo borrosamente de bosquejar, subsiste íntegro (...) años después, salvo haberse agravado con la hipocresía de la soberanía nacional y el sufragio universal, escarnio e inri de la España crucificada. Lo mismo que entonces, la nación sigue viviendo (...) a los pies del cacique, a cambio de los votos necesarios para fabricar las mayorías parlamentarias en que los pocos centenares de políticos tienen que ampararse para dominar el país. (...) El español vive a merced del acaso, pendiente de la arbitrariedad de una minoría corrompida y corruptora, sin honor, (...) humanidad, infinitamente peor que en los peores tiempos de la Roma pagana. En Europa desapareció hace ya mucho tiempo: si algún rastro queda aquí

o allá, es un mero accidente. En España no: forma un vasto sistema de gobierno, organizado (...) por regiones, por provincias, por cantones y municipios, con sus turnos y sus jerarquías, sin que los llamados Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Alcaldías, (...), Ministerios, sean más que una sombra y como proyección exterior del verdadero Gobierno, que es ese otro subterráneo, instrumento y resultante suya, y no digo que también su editor responsable, porque de las fechorías criminales de unos y de otros no responde nadie. Es como la superposición de dos Estados, uno legal, otro consuetudinario: máquina perfecta el primero, regimentada por leyes admirables, pero que no funciona; dinamismo anárquico el segundo, en que libertad y justicia son privilegio de los malos, donde el hombre recto, como no claudique y se manche, sucumbe. (...)
(42)

El caciquismo de la Restauración fue la primera forma de clientelismo que se dio en España. El segundo modelo surge en la etapa franquista, en la que los caciques rurales eran sostenidos por el régimen dictatorial. Designando a los alcaldes el gobierno central y quedando supeditados jerárquicamente a los gobernadores. El último tipo de clientelismo es el de partidos, que se propicia ya en la fase democrática. Adjudicándose obras y contratos a cambio de presunta financiación, u otro tipo de hipotéticas prebendas por votos, gracias al gran margen de maniobra de los poderes públicos. (43) A lo que ayuda que en la práctica el poder ejecutivo despunte sobre el legislativo y el judicial. Siendo llamativos los hechos acaecidos en Galicia, cuyo protagonista fue el denominado “cacique bueno.” (44) Quien supuestamente contrató a 104 personas sin seguir el procedimiento legalmente establecido. (45) Cometiendo por tanto prevaricación (artículo 404 del Código Penal). Un caso anecdótico si bien no muy diferente quizás a los de otros lares del territorio español. Contaba en el 2004 el periodista Xosé Hermida, en un artículo del País, que entre los récords del político en cuestión estaba: “*el no perderse ni un entierro en la provincia o las nutridas colas de ciudadanos que acuden a solicitarle favores. «Hay veces que atiende en cuatro despachos a la vez», dice un colaborador. «Él sabe escuchar, y la gente le pide ayuda hasta para curar una vaca enferma».*” (46) Narración digna del mejor relato costumbrista de [Mariano José de Larra](#) o de [Benito Pérez Galdós](#). Ahora bien, de esta lacra tampoco está exenta el resto de la Europa mediterránea. (47)

Por último, un punto importante, si de establecer diferencias se trata, es analizar junto con el sistema electoral el modelo de financiación de

partidos. En Alemania el ex canciller Helmut Kohl dimitió por una cuestión concerniente a este asunto. Habiendo declarado la comisión del Parlamento Alemán que: *“en los años ochenta y noventa la CDU, bajo la dirección del señor Kohl, mantuvo un sistema de financiación ilegal.”* (48)

Empero, **en España esta cuestión ha provocado más de un sonado escándalo.** Uno de los primeros en salir a la luz pública fue el denominado *“Caso FILESA”* relacionado con el PSOE, donde el Tribunal Supremo declaraba: *“consta que algunos de los acusados se concertaron para constituir un grupo organizado (...), que buscaban, como fin claro y último, ayudar al partido político en todo cuanto pudiera suponer su financiación. (...) aunque la financiación irregular del partido político no constituyera delito alguno (...).”* (49) Así, el *“Caso Pallerols”* tocó a Unió Democràtica de Catalunya. Por el que un empresario recibió subvenciones públicas por impartir cursos de formación para parados, desviando supuestamente una parte de lo recibido a la formación política. (50) También otros partidos han sido relacionados con presunta financiación irregular, si bien no hay sentencias condenatorias al respecto. Con lo que citarlos significaría en sí vulnerar el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución española. Ahora bien, **se intuye que la financiación irregular nada tiene que ver con una ideología concreta.** De tal manera que el Grupo de Estados contra la Corrupción (Greco), grupo especializado creado por el Consejo de Europa y que nace en 1999, ha instado a España a *“adoptar medidas urgentes”* ante *“los numerosos escándalos relacionados con la financiación irregular de partidos.”* Sugiriéndole igualmente combatir el tráfico de influencias. (51) En tanto **en Italia se convirtió en un problema generalizado**, luego de la aprobación de la Ley de financiación de partidos de 1974.

Por tanto, lo que tendríamos que interpellarnos es con qué sistema de financiación de partidos se obtienen menos desviaciones. Al contrario que en España o Italia, **en Suecia, uno de los países menos corruptos del mundo, la financiación es privada sin límite alguno.** No obstante, los partidos están muy concienciados sobre la necesidad de transparencia. Siendo este también el modelo de financiación aplicado en el resto de Estados escandinavos, cuyos índices de corrupción son igualmente de los menores a nivel mundial. En Alemania no existen tampoco márgenes para la recepción de fondos privados, pero se han de comunicar los donantes a un órgano de control, contemplando

siempre un comportamiento transparente. En EEUU la financiación es prácticamente privada. (52)

Lo que indica que una mayor regulación no conlleva una merma en la irrupción de casos de financiación irregular. Sino una nueva maraña legislativa a incumplir. Lo que se aduce para aprobar normas interminables es que si se reciben amplios fondos de una entidad mercantil la formación quedaría subyugada a ella. Pero lo mismo ocurre si una parte considerable de los votos de un partido provienen de un sector social concreto. Por ejemplo, si dichos electores fueran azucareros, por decir algo, se puede tender a regular en su favor, propiciando el mercantilismo característico del Antiguo Régimen. Es decir, otorgar privilegios a unos pocos en perjuicio del resto, en contra de la imprescindible igualdad de oportunidades defendida desde los primeros Estados Liberales. (53) Cuando para evitar todo esto el único antídoto existente es la transparencia, que permite que salgan a la luz aquellos casos de abuso de poder. **No siendo lógico promulgar normas que de entrada ya se atisba que se sortearán, porque el coste de acatarlas es muy superior al beneficio que reporta ganar una contienda electoral. Sobre todo en el caso de los países del Sur de Europa donde existe un amplio margen para ejercer el poder ejecutivo, al estar el resto de poderes que deberían controlarlo demasiado diluidos.**

Otra cosa es que creamos en la utopía de la existencia del político perfecto y que cambiando a "x" por "y" se acabarán todos nuestros males. Pero, no ambicionemos políticos semidiosos, sino el término usado doctrinalmente como "*hombres medios*", quienes en un normal contexto tengan muy complicado delinquir. Para qué poner a alguien en la tesitura de que, frente a todas las supuestas facilidades de favorecerse a sí mismo o a otros, sea su conciencia la que le induzca a declinar esta alternativa. No necesitamos crear prohombres, sino corregir el sistema. Siguiendo la misma línea en la que se expresó el filósofo escocés David Hume: "*la naturaleza humana es inmutable, por tanto si queremos cambiar los comportamientos debemos cambiar las circunstancias.*" Porque al fin y al cabo el ser humano es un mero mortal con defectos y virtudes. No adquiriendo entidad divina por el hecho de desempeñar un cargo público. Anulando asimismo con ello la opción de que se denuncien delitos falsos, supuesto que también puede darse, como estrategia para hacer caer al rival. Haciendo sumamente difícil discernir la verdad. (54)

- (1) Carlos Rodríguez, J. (Invierno 2007-2008). Lord Acton. *La ilustración liberal*, nº 34. Obtenido el 3 de marzo de 2015, de: <https://www.ilustracionliberal.com/34/lord-acton-jose-carlos-rodriguez.html>
- (2) Gavara de Cara, J.C. y Roig Batalla, A. (2009). Módulo 1: La Constitución y los principios estructurales. En *Sistema constitucional español*, pp. 29-33 (Segunda edición). Barcelona: FUOC.
- (3) Constant, B. (1872). *Principes de Politique, en Cours de politique constitutionnelle, vol. 1*, p. 8. París: Librairie de Guillaumin. Cita extraída del artículo de Infantino, L. (Junio 2002). Tocqueville y el problema de la democracia. *La ilustración liberal*, nº 11. Obtenido el 3 de marzo de 2015, de: <https://www.ilustracionliberal.com/11/tocqueville-y-el-problema-de-la-democracia-lorenzo-infantino.html>
- (4) Máster en Comunicación Política. Tema 3: ¿Sólo triunfan los paranoides?, p. 7. Curso Superior en Estrategias de Campaña y Comunicación. *Uniactiva*.
- (5) Melián, I. (2010). Capítulo XXXVII: Irrupción de los partidos de masas. *ibizamelian.com*. Obtenido el 5 de febrero de 2015, de: <https://ibizamelian.com/historias-de-un-pueblo/capitulo-xxxvii-irrupcion-de-los-partidos-de-masas/>
- (6) Vallès, J.M. (2008). Módulo 5: La política como actividad (II). Los actores. En *Política y sociedad*, pp. 36-39. Barcelona: FUOC.
- (7) Galindo, J.; Llaneras, K.; Medina, O.; San Miguel, J.; Simón, P. y Sanserrich, R. (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, p. 47. Barcelona: DEBATE (Penguin Random House Grupo Editorial).
- (8) Galindo, J.; Llaneras, K.; Medina, O.; San Miguel, J.; Simón, P. y Sanserrich, R. (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, p. 68. Barcelona: DEBATE (Penguin Random House Grupo Editorial).

- (9) García Trevijano, A. (2010). *Teoría Pura de la República*. Madrid: El Buey Mudo.
- (10) Galindo, J.; Llaneras, K.; Medina, O.; San Miguel, J.; Simón, P. y Sanserrich, R. (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, p. 65. Barcelona: DEBATE (Penguin Random House Grupo Editorial).
- (11) Melián, I. (2013). Capítulo XII: Cambiar el sistema electoral. *ibizamelian.com*. Obtenido el 3 de marzo de 2015, de: <https://ibizamelian.com/la-hermandad-de-dona-blanca/capitulo-xii-cambiar-el-sistema-electoral/>
- (12) Sistemas Electorales. ACE. Obtenido el 3 de marzo de 2015, de: <https://aceproject.org/main/espanol/es/default>
- (13) Galindo, J.; Llaneras, K.; Medina, O.; San Miguel, J.; Simón, P. y Sanserrich, R. (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, pp. 65 - 66. Barcelona: DEBATE (Penguin Random House Grupo Editorial).
- (14) Sistemas Electorales. ACE. Obtenido el 3 de marzo de 2015, de: <https://aceproject.org/main/espanol/es/default>
- (15) Lapuente Giné, V. (4 de mayo de 2010). La paradoja de la corrupción. *El País*.
- (16) Gavara de Cara, J.C. y Roig Batalla, A. (2009). Módulo 1: La Constitución y los principios estructurales. En *Sistema constitucional español*, p. 100 (Segunda edición). Barcelona: FUOC.
- (17) Galindo, J.; Llaneras, K.; Medina, O.; San Miguel, J.; Simón, P. y Sanserrich, R. (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, pp. 59-60. Barcelona: DEBATE (Penguin Random House Grupo Editorial).
- (18) Nohlen, D. (Marzo 2013). Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos. *Revista española de Ciencia Política (nº 31)*, pp. 9-39.
- (19) Fernández Alberto, J. y Lapuente Giné, V. (10 de junio de 2011). ¿Partidos fuertes, países débiles? *El País*.
- (20) Lapuente Giné, V. (15 de agosto de 2012). La enfermedad institucional de España. *El País*.

- (21) Morán, G. (2009). *Adolfo Suárez. Ambición y destino*, p. 374. Barcelona: DEBATE (Random House Mondadori, S.A.).
- (22) Lapuente Giné, V. (15 de agosto de 2012). La enfermedad institucional de España. *El País*.
- (23) Parada, R. y Fuentetaja, J. (2014). *Derecho de la Función Pública*, p. 34 (Segunda edición). Madrid: OPEN Ediciones Universitarias, S.L.
- (24) Lapuente Giné, V. (15 de agosto de 2012). La enfermedad institucional de España. *El País*.
- (25) Lapuente Giné, V. (27 de marzo de 2009). ¿Por qué hay tanta corrupción en España? *El País*.
- (26) Ibáñez Garcia, I. y de la Nuez Sánchez-Cascado, E. (8 de noviembre de 2013). *¿Hay Derecho?* Obtenido el 4 de marzo de 2015, de: <https://hayderecho.com/2013/11/08/nos-tomaremos-algun-dia-en-serio-la-tecnica-legislativa/>
- (27) Menéndez Menéndez, A. (18 de noviembre de 2003). Sobre la proliferación legislativa. *Diario del Derecho*.
- (28) Uslaner, E. (2008). *Corruption, Inequality and the Rule of Law*, pp. 58-61. Cambridge: Cambridge University Press.
- (29) Galindo, J.; Llaneras, K.; Medina, O.; San Miguel, J.; Simón, P. y Sanserrich, R. (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, pp. 76. Barcelona: DEBATE (Penguin Random House Grupo Editorial).
- (30) Lapuente Giné, V. (27 de marzo de 2009). ¿Por qué hay tanta corrupción en España? *El País*.
- (31) About Staunton. Staunton was the birthplace of the City Manager form of government that is today used by most cities across the nation. Staunton. Obtenido el 4 de marzo de 2015, de: <https://www.staunton.va.us/about-staunton>
- (32) City Manager, Nuevo Concepto para la Ciudad de México. *Santamarina y Steta*. Obtenido el 4 de marzo de 2015, de: <https://www.s-s.mx/site/?p=3906>
- (33) Índice de Percepción de la Corrupción 2014. *datosmacro.com*. Obtenido el 4

de marzo de 2015, de:

<https://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

(34) Galindo, J.; Llaneras, K.; Medina, O.; San Miguel, J.; Simón, P. y Sanserrich, R. (2014). *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, pp. 79-80. Barcelona: DEBATE (Penguin Random House Grupo Editorial).

(35) Sentencia Audiencia Provincial de Las Palmas, Sección 2ª, de 25 febrero de 2011 (LA LEY 152779/2011), Magistrado Ponente: Yolanda Alcázar Montero, Fundamento de Derecho Tercero.

(36) Melián, I. (2013). Capítulo XIII: La reforma municipal. *ibizamelian.com*. Obtenido el 4 de febrero de 2015, de: <https://ibizamelian.com/la-hermandad-de-dona-blanca/capitulo-xiii-la-reforma-municipal/>

(37) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 25 de septiembre de 2012 (LA LEY 154920/2012), Magistrado Ponente: Luciano Varela Castro, Fundamento de Derecho 3º.

(38) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 16 de mayo de 2012 (*Id Cendoj*: 28079120012012100351), Magistrado Ponente: Diego Antonio Ramos Gancedo.

(39) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 23 de diciembre de 2003 (LA LEY 698/2004), Magistrado Ponente: Perfecto Agustín Andrés Ibáñez.

(40) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 19 de octubre de 2006 (LA LEY 129161/2006), Magistrado Ponente: José Antonio Martín Pallín.

(41) El perfil del concejal español: un hombre de entre 26 y 45 años, con estudios elementales y que repite mandato (25 de agosto de 2009). *Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*. Obtenido el 4 de febrero de 2015, de: https://www.seap.minhap.gob.es/es/prensa/notas_de_prensa/notas/2009/08/20090825.html

(42) Costa, J. (1902). *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*. Madrid: Imprenta de los hijos de M.G. Hernández.

- (43) Villoria Mendieta, M. (2006). *La corrupción política*, pp. 184-185. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- (44) Martínez García, J. (31 de julio de 2014). Baltar, el “cacique bueno, condenado por las 104 contrataciones “a dedo” en la Diputación de Ourense. *nuevatribuna.es*.
- (45) Europa Press (31 de julio de 2014). Baltar, condenado a nueve años de inhabilitación por prevaricación. *El Mundo*.
- (46) Hermida, X. (17 de octubre de 2004). La conjura de los virreyes. *El País*.
- (47) Villoria Mendieta, M. (2006). *La corrupción política*, p. 183. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- (48) Eigen, P. (2004). *Las redes de la corrupción*, p. 183. Barcelona: Bronce-Planeta.
- (49) Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 28 de octubre de 1997 (LA LEY 11181/1997), Magistrado Ponente: José Augusto de Vega Ruiz, Fundamento de Derecho Decimonoveno.
- (50) García, J. (23 de mayo de 2014). Fidel Pallerols entra en prisión por la financiación ilegal de Unió Democràtica. *El País*.
- (51) EFE (3 de marzo de 2015). El Consejo de Europa urge a España a atajar la financiación ilegal de partidos. *20 minutos*.
- (52) Villoria Mendieta, M. (2006). *La corrupción política*, pp. 197-208. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- (53) Rothbard, M.N. (2005). *Hacia una nueva Libertad. El Manifiesto Libertario*, pp. 17 - 26. Buenos Aires: Grito Sagrado Editorial. (Obra original publicada en 1973).
- (54) Melián, I. (2013). Capítulo XIII: La reforma municipal. *ibizamelian.com*. Obtenido el 4 de febrero de 2015, de: <https://ibizamelian.com/la-hermandad-de-dona-blanca/capitulo-xiii-la-reforma-municipal/>