

“CUOTAS DE PARTIDO”, “SISTEMA DE BOTÍN” Y “CLIENTELISMO POLÍTICO”

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA
Prof. Dr. de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo

SUMARIO: I.- LAS “CUOTAS DE PARTIDO” EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DE NATURALEZA NO REPRESENTATIVA. SU ESPECIAL REPERCUSIÓN EN EL PODER JUDICIAL. II.- LA CONSOLIDACIÓN DEL “SISTEMA DE BOTÍN” EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. III.- EL FOMENTO DEL “CLIENTELISMO POLÍTICO” DENTRO DE LA SOCIEDAD.

Si es cierto que el carácter democrático de nuestro sistema jurídico se garantiza a través de la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado, que se verifica, de manera principal, mediante la aportación de informaciones procedentes del medio social que llevan a cabo los partidos, también lo es que no debe producirse la traslación de esa representatividad a las instituciones que, por la naturaleza de las funciones que han de desarrollar, deben de permanecer ajenas a criterios de índole política al adoptar sus decisiones. Y es que existen instancias estatales a las que el ordenamiento, en aras al mantenimiento de su autonomía e identidad, les confiere una posición de neutralidad política precisamente para hacer posible el funcionamiento armónico de aquellas otras que no sólo no tienen que ser neutrales en sus decisiones, sino que han de reflejar una concreta orientación política. Por estas razones constituye una distorsión del sistema normativo la pretensión de trasladar el criterio de decisión propio de las instancias políticas a aquellas sedes e instituciones que tendrían que permanecer ajenas a la impronta partidista (1).

I.- LAS “CUOTAS DE PARTIDO” EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO DE NATURALEZA NO REPRESENTATIVA. SU ESPECIAL REPERCUSIÓN EN EL PODER JUDICIAL

Los acuerdos entre los Grupos Parlamentarios se han convertido en un instrumento que el sistema jurídico utiliza para conseguir el nombramiento de los ti-

(1) Sobre la necesidad de “despolitizar” aquellos espacios públicos en los que los partidos no debieran haber entrado nunca, véase Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “Crisi del modelo di partito di masa e razionalizzazione della forma di governo”, en *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, (a cura di Silvio Gambino), Maggioli Editore, Rimini, 1997, págs. 96 y sigs.

tulares de las instituciones del Estado de extracción no política. Dichas instituciones, por imperativo de la Constitución, como es el caso del Tribunal Constitucional, de normas "infraconstitucionales", supuesto en el que cabría mencionar al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Radiotelevisión Española, o al Consejo de Universidades, o de ambas formas normativas, como ocurre con el Consejo General del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo, dependen para el nombramiento de todos, o de la mayoría de sus componentes, del acuerdo de los Grupos Parlamentarios; en última instancia, de la conformidad de las formaciones políticas con presencia mayoritaria en las Cortes.

El acuerdo ha sido considerado conveniente para evitar que una única formación, la mayoritaria, designe a los componentes de las citadas instituciones, con el consiguiente riesgo de partidismo de las mismas. El logro del mayor consenso posible confiere más imparcialidad a los nombrados. Por este motivo, tanto la Constitución como las normas de menor rango que regulan la composición, organización y funcionamiento de estas instituciones, han establecido unas mayorías cualificadas (2), que propician la intervención en el proceso de todo el arco político parlamentario y la aceptación de buena parte del mismo (3).

Ahora bien, la exigencia de este acuerdo puede servir tanto para impulsar el buen funcionamiento de las instituciones citadas, despolitizando al máximo la

(2) La mayoría habitualmente requerida es la de tres quintos de los miembros de cada una de las Cámaras parlamentarias: así sucede en el caso del Tribunal Constitucional (*artículo 159.1 CE*), del Consejo General del Poder Judicial (*artículo 122.3 CE y 112 LOPJ*), del Defensor del Pueblo (*artículo 2 LODP*), del Tribunal de Cuentas (*artículo 30 LOTCtas*), del Consejo de Universidades (*artículo 6.1.c*) del R. D. 552/1985) y del Consejo de Seguridad Nuclear (*artículo 5.2 Ley 15/1980*). Para la elección del Consejo de Administración de Radiotelevisión Española la mayoría legalmente requerida es de dos tercios (*artículo 7.1 de la Ley 4/1980*). Esta misma mayoría es también la requerida para la elección de los Consejos de Administración de las televisiones autonómicas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía), aunque también se prevé en algunos supuestos que el Consejo de Administración se nombre en proporción a la representación en la Cámara de los Grupos Parlamentarios (Murcia, Navarra y Madrid); los Consejos Asesores de RTVE en las diferentes Comunidades Autónomas son nombrados por los respectivos Parlamentos autonómicos en proporción al número de Diputados de cada Grupo Parlamentario, estableciéndose en algún caso (Extremadura, Murcia, La Rioja,...) que el cese de los Consejeros se producirá a instancia del Grupo Parlamentario que los hubiera propuesto.

La elección de las personas que han de ocupar estos puestos está regulada en los respectivos Reglamentos parlamentarios (*artículos 204 a 206 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 184 a 188 del Reglamento del Senado*), atribuyéndose en el Congreso de los Diputados el monopolio para la presentación de las candidaturas a los Grupos Parlamentarios; en el Senado las candidaturas también pueden ser avaladas por diez senadores.

(3) Sobre la necesidad de integrar a las minorías en los procesos de decisión, véase Francisco J. BASTIDA FREJEDO: "La soberanía borrosa: la democracia", *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, nº 1, págs. 440 y sigs.

elección y, sobre todo, la actuación futura de sus componentes, como para garantizar la presencia en las mismas de auténticos "representantes" de los Grupos Parlamentarios, que actuarían, por tanto, con criterios de representatividad política. Esto último constituye una auténtica desnaturalización de esas instituciones, pues una cosa es que los Grupos designen a los titulares de esos órganos y otra que esos éstos reflejen en sus resoluciones los acuerdos tomados de forma previa por los partidos. En definitiva, la exigencia de mayorías cualificadas como las que aquí examinamos no se debe a la pretensión de conseguir una determinada proporcionalidad, una concreta representatividad, entre electores y elegidos, sino que tiene como fin la búsqueda del mayor consenso posible. No se trata de llegar a un acuerdo que refleje y consagre el desacuerdo previo (es decir, las cuotas), sino, si se permite la expresión, de lograr un acuerdo para estar de acuerdo, una voluntad única y no una representatividad plural (es decir, el consenso).

Aunque esta práctica no es privativa de nuestro sistema -en Italia se habla de la *lottizzazione* partidaria, fenómeno también presente, por ejemplo, en la República Federal de Alemania (4)-, contamos con numerosos ejemplos que demuestran la impronta partidista en el nombramiento de los componentes de las instituciones anteriormente mencionadas, riesgo sobre el que ya advirtió el Tribunal Constitucional en la sentencia 108/1986, de 29 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la *Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial*; en particular, contra los preceptos que atribuyeron a las Cámaras parlamentarias la elección de los Vocales de procedencia judicial (*artículo 112 LOPJ*) (5).

Ahora bien, la verdadera distorsión del sistema se produce no sólo cuando la selección de los titulares de esos órganos se lleva a cabo en función de afinidades ideológicas, sino sobre todo cuando se va más allá de lo asignado normativamente al consenso entre los Grupos políticos; es decir, cuando se toman decisiones que acaban imputándose al propio órgano que se elige porque sus componentes asumen como propio el acuerdo tomado en sede política. Así, a propósito de la designación del presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal

(4) Véase al respecto, Dieter GRIMM: "Los partidos políticos", en BENDA/MAIHOFER/ VOGEL/ HESSE/ HEYDE: *Manual de Derecho Constitucional*, (Traducción de Antonio López Pina), IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 432 y sigs.

(5) En la citada resolución advierte el Alto Tribunal que "se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. *La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial.*" (fj. Decimotercero) [la cursiva es nuestra].

Supremo, su nombre (Antonio Hernández Gil en 1985, Pascual Sala en 1990 y Javier Delgado Barrio en 1996) ya se conocía con anterioridad a la elección efectuada por los vocales en el Pleno del Consejo, incluso antes del propio nombramiento de los vocales de la institución, que son los únicos habilitados para nombrar al Presidente.

Es desde luego especialmente peligrosa la tentación de trasladar el juego de mayorías y minorías políticas al ámbito jurisdiccional, con el consiguiente riesgo de politización de la vida judicial y, en última instancia, de las propias resoluciones de los Tribunales (6). No debe de olvidarse que el Consejo General del Poder Judicial, además de formalizar el nombramiento de su Presidente, decide la provisión de importantísimos cargos (Presidentes de Sala de la Audiencia Nacional, Presidente de la Audiencia Nacional, Presidentes de Sala del Tribunal Supremo,...) dentro de la Carrera Judicial entre los aspirantes que, a juicio del propio Consejo General, "reúnan las condiciones idóneas para el cargo" (*artículo 335.2 LOPJ*).

La vigencia de esta práctica ha sido reconocida expresamente en los dos últimos debates sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno; en 1993 y en palabras del candidato en cuestión y luego Presidente del Gobierno, el diputado socialista González Márquez, y a propósito del llamado *impulso democrático*, "parece necesario revisar también el sistema de provisión de los miembros de los órganos constitucionales, tales como el Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo. A mi juicio, la elección de esos componentes debe seguir siendo competencia del Parlamento, pero debemos arbitrar mecanismos de funcionamiento que eviten el reparto de cuotas entre los partidos y los bloqueos que se vienen produciendo como consecuencia de la falta de acuerdo." (7).

No obstante estas loables intenciones, compartidas también por las demás formaciones políticas -el diputado Aznar López, Presidente del Partido Popular, aludió a la necesidad de evitar que los principales poderes y

(6) Sobre la existencia de "cuotas de partido" en el nombramiento de los magistrados de nuestro Tribunal Constitucional, véanse las reflexiones de Francisco RUBIO LLORENTE: "Jurisdicción constitucional y legislación en España", en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 441 y sigs.; en particular, las págs. 443 y sigs.; sobre los avatares de la renovación del Magistrados del Alto Tribunal efectuada en 1983, véase el estudio de Giancarlo ROLLA: *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*, Jovene Editore, Nápoles, 1986, págs. 132 y sigs.; sobre esta misma cuestión en la República Federal de Alemania, véase R. LEY: "Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Eine Dokumentation anlässlich des 40jährigen Bestehens", en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Hf. 3, 1991, págs. 420 y sigs.; en Francia, Pierre BON: "Le Conseil Constitutionnel français et le modèle des cours constitutionnelles européennes", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 32, 1991, págs. 45 y sigs.

(7) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, V Legislatura, n° 2, págs. 26 y 27.

órganos del Estado fueran objeto de patrimonialización por los partidos; en concreto, a la conveniencia de “revisar el modo de selección de los Candidatos al Consejo del Poder Judicial así como las formas de elección y de intervención en ella de las Cortes Generales” y reformar el “Estatuto de la Radiotelevisión Española,... para dotar al ente público de una organización con autonomía real...” (8)-, no sólo no se realizó ninguna reforma en el procedimiento de elección de los componentes de estos órganos del Estado (9), sino que se incidió en la práctica del “bloqueo institucional”, agravada si cabe porque después de las elecciones de junio de 1993, además del Partido Socialista, el Partido Popular contaba con los Diputados y Senadores suficientes para impedir que un candidato que no gozase de su visto bueno obtuviese los tres quintos necesarios para cubrir la gran mayoría de los puestos institucionales vacantes. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se prolongó durante más de una año -hasta el otoño de 1994- la cobertura de importantes cargos institucionales; así, por ejemplo, la Defensora del Pueblo en funciones mantuvo su interinidad a lo largo de un año y medio (10).

(8) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*,..., pág. 35.

(9) En la Proposición de Ley de modificación del Estatuto de la Radio y la Televisión presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, planteada poco después de la investidura del Presidente del Gobierno (el 27 de julio de 1993), a propósito de la elección del Consejo de Administración únicamente se añade que las «personas de relevantes méritos profesionales» aspirantes al cargo han de carecer de «afiliación a formaciones políticas»; *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, nº 15-1, 30 de julio de 1993, pág. 2. Con posterioridad, se presentó una Proposición de Ley por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya en la que se pretendía modificar el procedimiento de elección del Director de Radio Televisión Española “para garantizar no sólo la independencia en la gestión de RTVE, sino también para facilitar una gestión del Ente que responda al interés no del Gobierno, sino del conjunto de las posiciones políticas y sociales presente en el país y que se encuentran representadas en su soberanía en el Parlamento.”. Con este fin se propuso una nueva redacción del artículo 10 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, de acuerdo con la cual “el Director General será nombrado por el Gobierno, a propuesta del Congreso de los Diputados, oído el Consejo de Administración. La propuesta del Congreso de los Diputados para ser aprobada deberá contar con el voto favorable de al menos 2/3 de los Diputados del Congreso...”. El actual artículo 10 establece que “el Director General será nombrado por el Gobierno, oído el Consejo de Administración.”. Cfr. el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, nº 86-1, 25 de marzo de 1997, pág. 2.

(10) Véase, sobre este particular, el reportaje difundido por el diario *El País*, de 25 de septiembre de 1994, en las páginas 18 y 19. A este respecto, cabe señalar la advertencia lanzada por dirigentes del PSOE ante el bloqueo realizado por el Partido Popular para evitar la renovación del CGPJ y el Consejo de Administración de RTVE, que debía efectuarse en noviembre de 1995: en palabras de los portavoces socialistas si el Partido Popular impedía la renovación de estos cargos se verían las caras en la próxima legislatura y, cuando llegase el momento, el PSOE no olvidaría lo ocurrido y bloquearía el tiempo que estime oportuno la renovación de estos puestos; véase *El País*, de 23 de octubre de 1995; este mismo periódico recogió el 20 diciembre de 1995 la exigencia planteada por el Partido Popular de que el siguiente presidente del Consejo General del Poder Judicial fuese un magistrado de perfil conservador.

Estos problemas han vuelto a plantearse luego del inicio de la VI Legislatura: en el debate de investidura, el candidato a Presidente del Gobierno, el diputado Aznar López, aludía a la necesidad de recuperar “el sentido de las designaciones que corresponden a las Cámaras para la formación de órganos como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central y el Consejo de Radiotelevisión, entre otros. La integridad y la autonomía de criterio de las personas designadas,...., deben constituir la mejor salvaguarda del buen cumplimiento de su misión. Si, con todo, los resultados alcanzados no se acreditasen suficientes para garantizar el impecable funcionamiento de aquellas instituciones, buscaríamos los acuerdos parlamentarios precisos para introducir las reformas legales que favorecieran la consecución de aquel fin.” (11).

Las negociaciones entre los dos partidos políticos mayoritarios se sucedieron tras las elecciones del 3 de marzo de 1996 para conseguir el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Radio Televisión Española (12). Luego de intensas conversaciones se pactó una lista para las citadas instituciones, aceptada también por las demás formaciones políticas presentes en el Parlamento, con la excepción del Bloque Nacionalista Galego y Eusko Alkartasuna, que no fueron invitados al citado pacto. Dicha lista fue aprobada en las dos Cámaras el día 23 de julio de 1996 (13).

No menos problemática ha resultado la renovación por parte del Senado de cuatro de los Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo mandato concluyó en febrero de 1998 y no se conoció el nombre de sus sustitutos hasta diciembre de ese año, después de una conflictiva negociación entre los portavoces de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista en la Cámara Alta.

Parece, pues, que el protagonismo indiscutible de las formaciones políticas mayoritarias en la organización y funcionamiento de las principales instituciones

(11) Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 1996, VI Legislatura, n° 2, pág. 33. El propio Partido Popular planteaba en su programa electoral para los comicios de 3 de marzo la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para que doce de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial fuesen elegidos por los jueces y magistrados, en términos similares a los previstos en la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980, derogada a su vez por la LOPJ.

(12) A propósito de la influencia de los partidos políticos en los consejos de radio y televisión, y de los mecanismos empleados para ello, en la República Federal de Alemania, véase Dieter GRIMM: “Los partidos políticos”, *ob. cit.*,...., págs. 438 y sigs.

(13) Sobre los avatares de esta negociación, véase el diario *El País* de los días 24 de abril, 22 de junio, 26 de junio, 27 de junio, 17 de julio, 24 y 25 de julio de 1996. Respecto al nombramiento del Director General de Radio Televisión Española, el Partido Popular, luego de haberse comprometido en su programa electoral a designar a una persona independiente, mantuvo durante un largo período al frente del Ente Público a D. Fernando López Amor, Diputado de su Grupo Parlamentario.

del Estado se ha consolidado, tanto en la práctica política como en el ámbito normativo, y las críticas a esta situación obedecen más al despecho generado entre quienes no pueden beneficiarse de la misma, que a un verdadero convencimiento de su intrínseca perversión. Parafraseando al Tribunal Constitucional, la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, y, a diferencia de lo que desearía el Alto Tribunal, esa misma lógica parece que impide mantener al margen de la lucha de partidos cualquier ámbito del poder. Desde luego, sí deberían quedar fuera del ámbito de influencia y repercusión de las decisiones políticas las resoluciones que adopten las instituciones de las que nos hemos ocupado. Y, por otra parte, al mantenimiento de las mayorías cualificadas para el nombramiento de los titulares de esas instituciones, podría añadirse la presentación y discusión pública de sus méritos en sede parlamentaria, como fórmula alternativa a las conflictivas y secretas negociaciones que llevan a cabo en la actualidad las formaciones políticas mayoritarias.

II.- LA CONSOLIDACIÓN DEL “SISTEMA DE BOTÍN” EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este apartado nos proponemos analizar la consolidación en nuestra Administración Pública del llamado “sistema de botín” (*spoils system*); es decir, el nombramiento de cargos administrativos motivado por razones partidistas y destinado a sustentar el patronazgo político (14), que no es, obviamente, un fenómeno privativo de nuestros días, sino que cuenta con una nutrida historia, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras (15).

(14) Manuel GARCÍA-PELAYO: “Derecho Constitucional comparado”, en *Obras completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. I, págs. 532 y sigs.

(15) Un análisis clásico del arraigo de este fenómeno en diversos países lo constituye el estudio de Marco MINGHETTI: *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nell'amministrazione*, Nicola Zanichelli, Bolonia, 1881, Prima ristampa anastática, con prefacio de Natalino Irti, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1992; esta obra ya era citada por Gumersindo DE AZCÁRATE en 1885 en *El régimen parlamentario en la práctica*, (prólogos de Adolfo Posada y Enrique Tierno Galván), Tecnos, Madrid, 1978; con posterioridad, Max WEBER analizará críticamente los partidos basados en “el patronazgo de cargos”, véase su “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos (1918)”, en *Escritos políticos* (edición de Joaquín Abellán), Alianza, Madrid, 1991, págs. 135 y sigs. En nuestra doctrina, un temprano análisis de esta cuestión en los Estados democráticos lo constituye el estudio de Lorenzo MARTÍN-Retortillo: “¿Funcionarios públicos por gracia del partido?. Consideraciones en torno a las relaciones entre funcionarios públicos y partidos políticos”, *Revista de Administración Pública*, nº 39, 1962, págs. 229 y sigs.; de fecha mucho más reciente es su trabajo “Pervivencias del “spoils system” en la España actual”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 4, 1992, págs. 31 y sigs.; véanse también, por orden cronológico, los monográficos de la revista *Documentación Administrativa*, nº 241-242 (“Sobre la renovación del sistema de mérito y la institu-

De la legislación vigente (16), y a los efectos que ahora nos ocupan, interesa resaltar las siguientes cuestiones, sobre las que se ha extendido con detalle la doctrina administrativista (17): en primer lugar, como se ha dicho con acierto, con la instauración de un sistema de laboralización, o privatización, del régimen propio de los funcionarios se distorsiona un mecanismo en el que los cuerpos administrativos son verdaderas instituciones y los elementos reglados predominan de tal forma que, sin perjuicio de asegurar el cumplimiento de las órdenes del Gobierno a través del principio de jerarquía, se impide la manipulación e instrumentalización política del funcionariado. El principio de carrera asegura mejor que cualquier otro la imparcialidad y la objetividad del funcionario y el funcionamiento de los servicios públicos frente a los cambios de coyuntura política que el sistema de partidos comporta. Al estar reglados, predeterminados en su mayor parte, los ascensos y la atribución de destinos y retribuciones, el funcionario puede estar más atento al cumplimiento de la ley y de sus deberes que propenso a agradar al poder político de turno, del que, en caso contrario, dependerá de modo fundamental su promoción (18).

En segundo lugar, y por lo que se refiere a los ámbitos administrativos en los que se ha consolidado un mecanismo de designación con criterios políticos, hay que hacer mención a los siguientes: ya desde la *Ley de Funcionarios Civiles del Estado* de 1964 se contempla la existencia de personal eventual, dentro de los llamados "funcionarios de empleo [que] pueden ser eventuales o interinos" (*artícu-*

cionalización de una función directiva pública en España"), y nº 243 ("Función pública y laboralización"), ambos de 1995; el estudio de Alejandro NIETO: *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, 1996; el trabajo multidisciplinar *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, (comp.: A. Robles Egea), Siglo Veintiuno, Madrid, 1996, y la exposición de Roberto Luis BLANCO VALDÉS "Altos cargos y control parlamentario", *Claves de razón práctica*, nº 82, 1998, págs. 14 y sigs.

- (16) Integrada por la *Ley 30/1984, sobre medidas para la reforma de la Función Pública*, modificada por la *Ley 23/1988* como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la *STC 99/1987*, de 11 de junio, que afectó a alguno de sus preceptos, por la parte no derogada de la *Ley de Funcionarios Civiles del Estado* de 1964, y por la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*.
- (17) Véase José Ramón PARADA VÁZQUEZ: *Derecho Administrativo. Tomo II: Organización y empleo público*, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1996; en especial, el Capítulo XII, págs. 403 y sigs.; además de la bibliografía ya citada al comienzo de este epígrafe. Desde una perspectiva constitucional, véanse, además del estudio del profesor BLANCO VALDÉS, el trabajo de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: *Altos cargos y directivos políticos (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)*, IVAP, Oñati, 1996; desde un punto de vista sociológico, puede verse el trabajo de Laura ROMÁN MASEDO: "Política y administración. Algunas notas sobre el origen y evolución del debate teórico", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 98, 1997, págs. 115 y sigs.
- (18) Así, PARADA VÁZQUEZ: *Ob. cit.*, págs. 413, y 427 y 428. Sobre la laboralización del empleo público y las funciones directivas, JIMÉNEZ ASENSIO: *Ob. cit.*, págs. 212 y sigs.

lo 3.3); estos empleados públicos pueden "ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos, en su caso, por disposiciones especiales" (artículo 102). Con la Ley 30/1984, sobre medidas para la reforma de la Función Pública, "el personal eventual sólo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y su nombramiento y cese, que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado y, en su caso, a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales. El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento." (artículo 20.2). En estos supuestos el tiempo de ejercicio de las funciones administrativas se vincula directamente a la duración en el cargo de la autoridad política que ha procedido al nombramiento de este personal de confianza.

Hay que mencionar también los mecanismos que posibilitan el ascenso dentro del organigrama administrativo merced a la promoción política (19). Esta es una técnica tomada de los contratos de trabajo propios de la empresa privada (20), que equivale a una especie de usucapión o prescripción adquisitiva sobre los niveles y que facilita fulgurantes subidas de nivel personal dentro de los grados o niveles asignados a cada cuerpo de funcionarios (21), todo ello en íntima conexión con el sistema de provisión de puestos de trabajo mediante el mecanismo de la libre designación.

En efecto, de acuerdo con la Ley de 1984, mediante el sistema de libre designación con convocatoria pública se cubrirían las plazas que se determinasen en la relación de puestos de trabajo. Las solicitudes presentadas para cubrir esos

(19) De acuerdo con lo establecido en la nueva redacción otorgada al artículo 21 de la Ley de 1984 por la Ley 23/1988, "el grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Si durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado."

(20) Así, el artículo 23.1 del Estatuto de los Trabajadores disponía que: "el trabajador que realice funciones de categoría superior a las que correspondan a la categoría profesional que tuviera reconocida, por un período superior a seis meses durante un año u ocho durante dos años, puede reclamar ante la dirección de la empresa la categoría profesional adecuada.". Luego de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, esta cuestión se regirá por "lo que se establezca en convenio o, en su defecto, en acuerdo colectivo entre la empresa y los representantes de los trabajadores" (artículo 24.1).

(21) En este sentido, PARADA VÁZQUEZ: Ob. cit., págs. 429 y 430.

puestos se elevaban a la autoridad competente, que, previo informe del Jefe de la dependencia, procedía al nombramiento correspondiente (*artículo 20.1.b*). De esta manera se consolidaba un sistema que otorgaba gran discrecionalidad a los responsables políticos para proceder a la cobertura de los puestos más relevantes, pues bastaba que los cargos que se quisieran cubrir de esta manera apareciesen en la citada relación de puestos de trabajo.

Con la reforma introducida por la *Ley 23/1988*, desarrollada en este aspecto por el Capítulo III (artículos 51 a 58) del *Real Decreto 364/1995*, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, "la facultad de proveer los puestos de libre designación corresponde a los Ministros de los Departamentos de los que dependan y los Secretarios de Estado en el ámbito de sus competencias. Sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores territoriales, provinciales o Comisionados de los Departamentos ministeriales, de sus Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, Secretarías de Altos Cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo." (*artículo 51 R. D. 364/1995*). De esta manera se concretan los ámbitos en los que se puede proceder a los nombramientos por libre designación, aunque conservando una cláusula final suficientemente amplia como para que la esfera de puestos a cubrir sea de notable amplitud y se mantenga incólume, en esencia, esta puerta para el nombramiento de los afines al partido gobernante.

Con posterioridad, y en virtud de la *Ley 6/1997*, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, se ha avanzado en la profesionalización de los altos cargos, si bien no con carácter definitivo (22).

Es preciso aludir también a una Administración especializada, la *electoral*, cuya finalidad es garantizar "la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad." (*artículo 8.1 LOREG*). La Administración Electoral

(22) Así, el nombramiento del titular de una Subsecretaría se hará "entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente." (*art. 15.2*); lo mismo ocurre con los Secretarios Generales Técnicos (*art. 17.2*) y los Directores Generales (*art. 18.2*). No obstante, en este último caso se permite que, "en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario." (*art. 18.2 in fine*), y en el caso de los Secretarios Generales, su nombramiento se hará "entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada." (*art. 16.3*).

está integrada por las distintas Juntas Electorales y por las Mesas Electorales (*artículo 8.2 LOREG*). Por lo que se refiere a las primeras, su composición “está fuertemente judicializada y todos sus miembros son inamovibles durante los períodos para los que son elegidos, sin que guarden relación alguna de dependencia con la Administración y en su funcionamiento están protegidos por una serie de garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la Ley les encomienda de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.” (*STC 197/88*, de 24 de octubre, fj. 2º) (23).

Sin que eso suponga cuestionar la imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de sus funciones, ni tampoco su composición predominantemente judicializada en atención a la procedencia de la mayoría de sus integrantes, cabe mencionar la introducción de una cuña partidista en su composición en la medida en que cinco de los trece vocales de la Junta Electoral Central serán designados, entre Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología, “*a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados*. 2. Las designaciones a que se refiere el número anterior deben realizarse en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Cuando la propuesta de las personas prevista en el apartado 1.b) no tenga lugar en dicho plazo, la Mesa del Congreso de los Diputados, oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, procede a su designación en consideración a la representación existente en la misma.” (*artículo 9.1 y 2 LOREG*) [la cursiva es nuestra]. En la regulación anterior a la LOREG este tipo de Vocales eran propuestos por las entidades que presentasen candidaturas en un número mínimo de circunscripciones (24).

(23) Véase al respecto, Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: “Una visión institucional del proceso electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 39, 1993, págs. 72 y sigs.

(24) En el Real Decreto-ley 29/1977, de 18 de marzo, se establecía que “La Junta Electoral Central será presidida por el Presidente del Tribunal Supremo;...” (*artículo 6*): “serán Vocales de la Junta Electoral Central: 1º Cinco Magistrados del Tribunal Supremo. 2º El Consejero permanente de Estado de mayor antigüedad en el cargo. 3º El Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 4º El Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. 5º El Presidente del Consejo General de la Abogacía. 6º El Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales de España. 7º Un Catedrático de alguna de las Facultades de Derecho que radiquen en Madrid. 8º Hasta cinco Vocales, designados por Decreto en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo...”. “La designación de los Vocales mencionados en el número 8 del apartado 1 tendrá lugar una vez proclamadas las candidaturas. A este fin, las asociaciones, federaciones y coaliciones que presente candidatos en más de 25 distritos propondrán conjuntamente al Gobierno, entre Catedráticos de Derecho o Académicos, las personas que hayan de desempeñar estos cargos. Si dicha propuesta no tuviera lugar antes del comienzo de la campaña electoral, el Gobierno proveerá a su nombramiento entre personas de las condiciones mencionadas.” (*artículo 7.1 y 3*).

La participación de las formaciones políticas en la vigilancia y control del desarrollo de las fases más importantes del proceso electoral contribuye a garantizar su pluralismo y le otorga, si cabe, mayor legitimidad social. Pero para que esto sea cierto en la práctica es necesario que los propios instrumentos de control respondan a su vez a criterios de pluralismo e igualdad, y que no sancionen anticipadamente la existencia de una concreta representatividad, lo que sucede a propósito de la composición y funcionamiento de la “*Comisión de Radio y Televisión*”, que bajo la dirección de la Junta Electoral Central, es la competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.

La citada “Comisión es designada por la Junta Electoral Central y está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición *que concurrendo a las elecciones convocadas cuente con representación en el Congreso de los Diputados*. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara.” (*artículo 65.3 LOREG (25)*, las cursivas son nuestras).

Obsérvese que se tiene en cuenta, para su designación, la presencia e importancia numérica de las formaciones políticas en una Cámara parlamentaria -el Congreso de los Diputados- que puede haber sido disuelta (26). Además, se habla

(25) Existen disposiciones análogas en algunas de las Leyes Electorales de las Comunidades Autónomas: así, véanse los *artículos 28.2 Ley Electoral de Andalucía, 23.2 Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, 27.1 Ley Electoral sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, 22.2 Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, 21.1 de la Ley del Parlamento de Canarias de Medidas urgentes en materia electoral, 28.2 Ley de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria, 32.2 Ley Electoral de Castilla y León, 29.2 Ley Electoral de Castilla-La Mancha, 25.4 Ley de Elecciones a la Asamblea de Extremadura, 28.2 Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, 13.2 Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, 25 Ley Electoral de la Región de Murcia, 82.2 Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, 32.2 Ley de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, 31.1 Ley Electoral Valenciana.*

(26) En el Proyecto de Ley de Régimen Electoral General se decía que la Comisión de Control estaría “formada por nueve vocales: de ellos, cuatro representantes de la Administración designados por el Gobierno y los cinco restantes por la Junta Electoral Central, a propuesta conjunta de los partidos, federaciones o coaliciones que concurren a las elecciones convocadas...” (*artículo 64.3*). En el Informe de la Ponencia se modificó la redacción inicial y se pasó a decir que “la Comisión de Control está formada por once vocales: de ellos, cuatro representantes de la Administración designados por el Gobierno y los siete restantes por la Junta Electoral Central, a propuesta conjunta de los partidos, federaciones o coaliciones que concurren a las elecciones convocadas cuente con representación en el Congreso de los Diputados...”. La redacción definitiva del *artículo 65.3* se alcanzó en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, merced a una enmienda transaccional del Grupo Socialista, sin tener en cuenta las críticas vertidas por el Diputado Carrillo Solares, quien señaló que “va a haber un representante de cada partido parlamentario, pero el voto va a ser ponderado, es decir, vamos a encontrarnos con que, disueltas las Cortes, se crea, además de la Permanente -que es el único órgano que constitucionalmente subsiste después

de “representantes de cada partido, federación o coalición” y se recurre al voto ponderado para decidir la propuesta que se elevará a la Junta Electoral Central, lo que supone que la composición de la Comisión de Radio y Televisión es, en realidad, una reproducción a escala del Congreso de los Diputados -que puede estar ya disuelto, no se olvide-, e introduce en un órgano que, en principio, debiera regirse por criterios de imparcialidad e igualdad de oportunidades, de posibilidad de expresión de las diferentes representatividades, mecanismos de decisión característicos de un órgano eminentemente politizado, de preeminencia de la mayoría sobre la minoría. El legislador, expresión de una mayoría parlamentaria, restringe así la posibilidad de manifestación de las distintas representatividades y favorece la perpetuación de una concreta representatividad.

Por lo que se refiere a los *organismos públicos*, tal y como los denomina la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, también nos encontramos ante entidades cuyos órganos de dirección constituyen parte sustancial del “botín” que recibe la formación política que se hace cargo de la dirección política del Estado. Estos organismos, siguiendo la línea iniciada en la Ley de Entidades Estatales Autónomas y continuada en la Ley General Presupuestaria, “se clasifican en: a) organismos autónomos. b) Entidades públicas empresariales.” (*artículo 43.1 de la Ley 6/1997*) (27).

Pues bien, corresponde a los Ministros “nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos públicos dependientes del mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros o al propio organismo...” (*artículo 12.2.f de la Ley 6/1997*). La regla general es, entonces, que los Ministros o el Consejo de Ministros nombren al personal directivo de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales y, aunque en los nombramientos deben ser utilizados “criterios de competencia profesional y experiencia” (*artículo 6.10*), no parece que el argumento de la afinidad política vaya a estar ausente a la hora de proceder a una determinada designación.

de disueltas las Cortes-, otro órgano parlamentario, que es esta Comisión electoral, que vota por voto ponderado cuando ya no hay Diputados, lo que me parece un verdadero disparate...”; *Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, Tomo I, págs. 22, 401, 461 y sigs., y 565, respectivamente.

- (27) “Los Organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.” (*artículo 45.1 de la Ley 6/1997*). “Las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.” (*artículo 53.1 de la Ley 6/1997*).

En una línea prácticamente idéntica se orienta la legislación sobre esta materia que ha sido aprobada por las Comunidades Autónomas (28).

En conclusión, se constata que los titulares de los órganos superiores de la Administración Pública y la promoción de determinados empleados públicos dentro del organigrama administrativo, de gran significación tanto por su número como por la importancia de las funciones que desempeñan, dependen de su adhesión a la formación política que en cada momento ocupa la dirección política del Estado, fenómeno que se ha extendido también a la Administración de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.

III.- EL FOMENTO DEL "CLIENTELISMO POLÍTICO" DENTRO DE LA SOCIEDAD

Los partidos aspiran a una determinación conformación de la sociedad en la que han surgido y se desenvuelven. La puesta en práctica de dicha estructuración se persigue, en principio, a través de la conquista del poder, de los resortes del Estado, que son los que permiten proyectar en el ámbito social el programa de acción política propuesto a la propia sociedad por las formaciones que concurren a los procesos electorales.

Pero, además de la utilización de los mecanismos públicos, los partidos intervienen con su concreta y específica organización, en tanto entidades de naturaleza privada, en la articulación de una pluralidad de organizaciones que integran la estructura social, y lo hacen también mediante la creación de entidades con personalidad jurídica propia y que no siempre aparecen ante los ciudadanos como organizaciones vinculadas a los partidos. Es más, a veces estas entidades privadas sirven como pantalla para ocultar la realización de determinadas actividades por parte de las formaciones políticas, en especial para obtener una financiación que no se podría recaudar a través de las fuentes contempladas en la legislación vigente, lo que permite que la exigencia de responsabilidades a los dirigentes de los partidos sea una tarea poco menos que imposible.

Es innegable el auge que ha experimentado en los últimos años la realización de actividades de interés general por parte de organizaciones privadas (fundaciones, or-

(28) Así, por ejemplo, de acuerdo con la *Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid*, "los miembros del consejo de administración [de los organismos autónomos], así como su presidente, serán nombrados y, en su caso, cesados por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero titular del departamento al que esté adscrito..." (artículo 8); por su parte, la *Ley del Estatuto de la empresa pública catalana* establece que "el presidente, los vocales del consejo de administración y los directores generales serán nombrados libremente por el Consejo ejecutivo, respetando las normas que para la provisión de estos cargos establece la norma fundacional o los estatutos. Dichos cargos serán también separados libremente por el Consejo de Gobierno." (artículo 17.1).

ganizaciones no gubernamentales,...). El propio legislador ha incentivado la actuación de estas entidades y la *Ley 30/1994 de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general* es buena prueba de ello (29).

Pues bien, los partidos políticos no han permanecido ajenos a este común deseo de incentivar actividades de variada índole y han constituido diversas fundaciones y organizaciones no gubernamentales (30). A través de estas entidades los partidos políticos consiguen una difusión complementaria de su ideario político y contribuyen de modo notable a la formación de la opinión pública en un sentido favorable a sus postulados. Nada hay que objetar a la utilización instrumental de estas entidades siempre que su actuación sea transparente y su financiación ajustada a la normativa vigente, que a su vez debe inspirarse en los criterios de pluralismo e igualdad de oportunidades, lo que demanda tener en cuenta otros elementos adicionales al mero número de votos obtenidos por las respectivas formaciones políticas en cada legislatura (31).

Resulta claramente distorsionadora la utilización, por parte de las autoridades encargadas de la distribución de subvenciones, de criterios de afinidad políti-

(29) Según su Exposición de motivos, la necesidad de estímulo a las fundaciones "es ineludible, vistos la dificultad de los poderes públicos de atender plenamente ese interés general y el protagonismo que la sociedad reclama y entrega a las variadas entidades sin ánimo de lucro... En las sociedades democráticas desarrolladas constituye una realidad la participación, junto con el sector público, de personas, entidades e instituciones privadas en la protección, el desarrollo y el estímulo de actividades de interés general en las diversas manifestaciones que éstas pueden revestir, desde lo puramente benéfico y asistencial hasta lo cultural y artístico. En España esta situación ha adquirido dimensiones crecientes en los últimos años, enlazando con las preocupaciones de sectores sociales de muy diversa naturaleza...".

(30) En este sentido puede considerarse pionera la «Fundación Pablo Iglesias», creada en 1977 y reconocida legalmente en 1978, en cuyos Estatutos se contienen como fines principales "favorecer la difusión del pensamiento socialista y recuperar y reunir la documentación histórica y actual del socialismo español.". Con posterioridad, y promovidas también por el Partido Socialista Obrero Español, han surgido la «Fundación Jaime Vera», "que centra sus actividades en el campo de la educación y formación de los adultos", y la organización no gubernamental de cooperación para el desarrollo «Solidaridad Internacional». Fuente: <http://www.psoe.es>.

Por lo que respecta al Partido Popular, "cuenta con la colaboración de fundaciones y organizaciones que actúan como foros de debate y plataformas de opinión. Todas ellas tienen como fin la promoción y desarrollo de toda clase de estudios sobre temas sociales y organización de actos encaminados a fomentar la cultura. Son fundaciones afines al Partido Popular las siguientes: Fundación Cánovas del Castillo, Fundación Humanismo y Democracia, Fundación Instituto de Formación Política, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Fundación de Estudios Europeos, Fundación Popular Iberoamericana.". Fuente: <http://www.pp.es>.

(31) Tal y como ha venido sucediendo hasta la fecha según se proclama en la *Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 7 de julio de 1997*, "por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a fundaciones y asociaciones con dependencia orgánica de partidos políticos con representación en las Cortes Generales, para actividades de estudio y desarrollo del pensamiento político, social y cultural".

ca, financiando de esta manera a las organizaciones próximas ideológicamente y restringiendo los ingresos de las otras. Cuando esto ocurre se pasa de una determinada política de subvenciones a unas subvenciones de carácter político, por medio de las cuales se constituye, fomenta y amplía una red clientelar, de dependencias recíprocas entre quienes conceden los medios de financiación y quienes los reciben, con el objetivo último de asegurar la permanencia en las instituciones del partido político del que dependen tanto unos como otros (32).

El carácter de "política de fomento" al que responden en la mayoría de los casos las subvenciones posibilita una gran discrecionalidad de la autoridad concedente, lo que dificulta el control de la asignación equitativa de los recursos públicos, tal y como demanda el artículo 31.2 de nuestro texto constitucional (33). En este caso corresponde a los eventuales perjudicados por la concesión de las subvenciones la prueba de su carácter discriminatorio ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y a las formaciones políticas de la oposición la denuncia ante la opinión pública de cualquier actuación en esta materia en la que se considere han operado criterios de mera afinidad política.

Un aspecto concreto de la política de inversión pública que ha suscitado una enconada polémica y que ha sido utilizado como arma arrojadiza a propósito del clientelismo político, llegándose a calificar como ejemplo acabado de "voto cautivo", lo constituye el «Plan de Empleo Rural» (PER), creado con el objetivo de coordinar la ejecución de inversiones en el medio rural con las necesidades de ocupar los excedentes de mano de obra del sector primario en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (34).

De acuerdo con las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, se autorizaba "al Gobierno para afectar al Plan de Empleo Rural créditos destinados a la financiación del Programa de Inversiones Públicas,

(32) A título de ejemplo, no deja de llamar la atención la asignación de subvenciones llevada a cabo por la Agencia Española de Cooperación Internacional: dicha entidad otorgó 137.200.000 pesetas a la "Fundación Largo Caballero", vinculada al PSOE, en la convocatoria de 1996, último año de gobierno socialista, mientras que la "Fundación Cánovas del Castillo", del Partido Popular, recibió 42.000.000; con cargo a las partidas de 1997, primer ejercicio presupuestario del Partido Popular, la "Fundación Largo Caballero" obtuvo 60.776.000 pesetas, mientras que la "Fundación Cánovas del Castillo" recibió 268.537.000 pesetas. En 1998 las tres organizaciones no gubernamentales que han recibido mayor cantidad de dinero han sido la "Fundación para la Promoción Social de la Cultura" (475.000.000), de carácter católico; la "Federación Española de Religiosos de la Educación" (413.000.000), y "Codespa" (353.000.000), vinculada al Opus Dei. Puede verse más información sobre este particular en el diario *El País*, de 25 de junio de 1998, pág. 32.

(33) Sobre las deficiencias que presenta el sistema de control de las subvenciones públicas diseñado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, véase el estudio de Begoña SESMA SÁNCHEZ: *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998, págs. 716 y sigs.

(34) Al respecto, véase Antonio MARTÍN VALVERDE, Fermín RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIERREZ y Joaquín GARCÍA MURCIA: *Derecho del Trabajo*, Cuarta edición, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 422 y 423.

así como a fijar las condiciones de contratación y las características del colectivo de trabajadores a emplear en la ejecución de dichos proyectos." (*Disposición final única de la Ley 41/1994*, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1995 (35)). Desde luego se concedía una autorización que otorgaba gran libertad al Gobierno de la Nación, tanto en lo relativo al importe de los fondos económicos como en lo tocante a los requisitos para la contratación de la mano de obra y la selección de los beneficiarios de los fondos (36).

Pues bien, exactamente lo mismo ha sucedido con la primera ley presupuestaria aprobada según el Proyecto presentado por el Gobierno respaldado por el Partido Popular, con la única variación de que ahora, en lugar del PER se habla del AEPSA (Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios); así, la *Disposición final primera* de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 dice que se autoriza "al Gobierno para afectar al Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios créditos destinados a la financiación del Programa de Inversiones Públicas, así como a fijar las condiciones de contratación y las características del colectivo de trabajadores a emplear en la ejecución de dichos proyectos."

Siendo el que se acaba de citar un ejemplo suficientemente significativo, se podría también hacer referencia a las subvenciones otorgadas a los colegios y centros de enseñanza privados, a las asociaciones vecinales, a las organizaciones humanitarias, culturales o recreativas, a la política de fomento de actividades de pensionistas y jubilados, a las relaciones financieras con determinadas entidades bancarias, a la contratación de "artistas" afines, etcétera. Tiene especial significación la política de concesiones y subvenciones en materia de medios de comunicación social (prensa, radio y televisión). Aunque el régimen jurídico de estos medios es diferente, el criterio rector que tiene que presidir en todo caso la adjudicación, apertura o subvención de los mismos es el fomento del pluralismo (37), y no el fa-

(35) En los mismos términos se pronuncian, a título de ejemplo, la *Disposición final primera de la Ley 39/1992*, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y la *Disposición final segunda de la Ley 21/1993*, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

(36) Desde una perspectiva socioeconómica se ha dicho que "no parece que la creciente inversión pública afecta al PER haya tenido una influencia decisiva, desde el punto de vista de la creación de empleo, en la evolución del paro rural y sí, por el contrario, en el volumen de subsidiados, que continúa en ascenso."; *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1994*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995, págs. 164 y sigs.

(37) "Se trata, no sólo de asegurar sin interrupciones el cumplimiento de ciertas actividades que satisfacen una necesidad esencial de cualquier comunidad..., sino también, y sobre todo, de permitir el acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de los derechos fundamentales a suministrar información y pensamiento libre..., o, cuando menos, de garantizar una igualdad de trato normativo en las condiciones de acceso a la autorización administrativa, sin que en ningún caso esta configuración pueda servir para justificar eventuales injerencias de los poderes públicos en la esfera

vorecimiento de las empresas próximas ideológicamente, posibilidad esta última propiciada por la legislación vigente en materia de telecomunicaciones (38).

Se puede concluir que los partidos políticos han conseguido una evidente capacidad de penetración no sólo en las instituciones estatales sino también en el propio entramado social, y el riesgo que esto representa no radica sólo en la distorsión del sistema normativo como consecuencia de la ruptura de su identidad propiciada por el empleo de criterios partidistas en ámbitos y organizaciones estatales que debieran estar al margen de implicaciones políticas, sino también en que el sistema de partidos acabe "fagocitando" al resto de las organizaciones sociales hasta el punto de que tanto el Estado como la sociedad terminen siendo, a su vez, subsistemas parciales del sistema de partidos. La legitimación social de este sistema exige que los partidos tengan una presencia relevante en la sociedad, pero no para que suplanten al propio entramado social, sino para que permitan su estabilización y desarrollo. Lo importante no es propiciar una mayor presencia de los partidos, sino consolidarla en los ámbitos en los que por exigencias del sistema social tiene que estar implantada.

de libertad del artículo 20 C.E." (STC 127/1994, fj. 6º B); al respecto, véanse el estudio de Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ: *Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la Constitución española de 1978*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994, y los trabajos de Francisco José BASTIDA FREJEDO: "Problemas constitucionales de la creación de empresas informativas", en *Derecho Privado y Constitución*, nº 10, 1996, págs. 11 y sigs.; y "La jurisprudencia constitucional de los noventa sobre la televisión", en *Derecho de las Telecomunicaciones* (Coordinador: Javier Cremades), La Ley/Ministerio de Fomento, 1997, págs. 1033 y sigs.

- (38) Véanse, sobre esta cuestión, los estudios de Francisco José BASTIDA FREJEDO: *La libertad de antena. El artículo 20 de la Constitución española y el derecho a crear televisión*, Ariel, Barcelona, 1990, y *El régimen jurídico de la comunicación social en España*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.