

# Transparencia y partidos políticos. Los «otros sujetos obligados»

## Transparency and Political Parties. The «Other obligated subjects»

M<sup>a</sup> Aránzazu Moretón Toquero

Universidad de Valladolid

ORCID ID 0000-0002-6609-9168

[amoreton@uva.es](mailto:amoreton@uva.es)

### Cita recomendada:

Moretón Toquero, M. A. (2022). Transparencia y partidos políticos. Los «otros sujetos obligados». *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 23, pp. 136-159.

DOI: <https://doi.org/10.20318/economia.2022.7114>

Recibido / received: 31/01/2022  
Aceptado / accepted: 04/07/2022

### Resumen

En el contexto de las medidas de lucha contra la corrupción pública, se ha tratado de anticipar la barrera de protección utilizando la publicidad como vía para desalentar conductas indebidas, pero también, como forma de controlar el correcto funcionamiento de las instituciones. Precedido por un intenso debate, los partidos políticos finalmente quedaron incluidos, aunque de forma limitada, en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En este trabajo se incide no solo en la justificación y la necesidad de ampliar el campo de la transparencia a las formaciones políticas, sino también, en el análisis crítico de la coherencia y suficiencia del conjunto de obligaciones de publicidad a las que las formaciones políticas se encuentran sometidas.

### Palabras clave

corrupción, transparencia, partidos políticos, rendición de cuentas, control, participación

### Abstract

*In the context of measures to combat public corruption, efforts have been made to anticipate the protection barrier by using advertising as a means of discouraging improper behaviour, but also as a means of controlling the proper functioning of institutions. Preceded by an intense debate, political parties were finally included, albeit in a limited way, in the scope of application of Law 19/2013 on Transparency, Access to Public Information and Good Governance. This work focuses not only on the justification and the need to extend the field of transparency to political formations, but also, in the critical analysis of the coherence and sufficiency of the set of publicity obligations to which political formations are subject.*

### Keywords

corruption, transparency, political parties, accountability, control, participation



SUMARIO. 1. La transparencia como herramienta contra la corrupción política. 1.1. Las particularidades de la aplicación del principio de transparencia a los partidos políticos. 1.2. Los efectos de la corrupción en el ámbito de los partidos políticos y la necesidad de prevención. 1.3. Publicidad y transparencia como medidas de prevención de la corrupción y su acogida en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. 2. Partidos políticos y transparencia. 2.1. La tardía inclusión de los partidos políticos en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. 2.2. La vinculación limitada de los «otros sujetos obligados». 2.3. Las obligaciones de publicidad de los partidos políticos recogidas en su legislación específica. 3. Conclusiones.

## 1. La transparencia como herramienta contra la corrupción política

### 1.1. Las particularidades de la aplicación del principio de transparencia a los partidos políticos

Bajo la denominación genérica «otros sujetos obligados», la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIPBG) se refiere en su art. 3 a los partidos políticos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales, así como a las entidades privadas receptoras de ayudas o subvenciones públicas. La literalidad del precepto alude a estos sujetos de manera secundaria o accesorio frente a los que podrían considerarse principalmente afectados por las obligaciones que la Ley denomina de «transparencia activa», y que se desarrollan en el Capítulo II. Sin embargo, el refuerzo de la obligación de publicidad de la actividad y el funcionamiento de los partidos, así como de las demás entidades mencionadas en dicho precepto, por su especial relevancia pública, o por su condición de receptores de fondos públicos, sí parece una exigencia necesaria para alcanzar la transparencia que constituye uno de los ejes fundamentales de la acción política en un contexto democrático.

La referencia legal separada se justifica por el alcance limitado de las obligaciones de transparencia impuestas a los partidos políticos, frente a la obligación general que afecta al grueso de los sujetos mencionados en el artículo anterior. También, por la particular naturaleza de los sujetos que amalgama la referencia conjunta del art. 3 LTAIPBG, que aun teniendo un matiz o componente público se consideran, sin embargo, sujetos de naturaleza privada.

Efectivamente, de forma tardía en el curso de su proceso de tramitación, la LTAIPBG, incluyó a los partidos políticos (y a las otras entidades mencionadas) entre los sujetos obligados a suministrar información. Una obligación, sin embargo, limitada a los extremos que se concretan en la propia Ley, que de manera expresa les excluye del cauce más relevante para la obtención de información: el derecho de acceso.

Aunque la LTAIPBG no es la primera norma que establece obligaciones de publicidad para los partidos políticos en España (como señala su Exposición de Motivos, la norma «no parte del vacío ni colma un vacío absoluto») sí que es relevante la atención particular que reciben en esta norma, su incorporación al marco general de transparencia pública, así como la extensión a su actuación y funcionamiento de lo que la propia norma denomina la «cultura de la transparencia» que se encuentra ligada, sobre todo, al cumplimiento de la finalidad de control y prevención de la

corrupción, pero también, a otros fines más amplios como el refuerzo de la libertad de información, en general, o el favorecimiento de la participación ciudadana<sup>1</sup>.

En este sentido, el principio de transparencia pública constituye no solo una necesidad democrática, sino un elemento indisoluble de la misma y condición indispensable para el conocimiento y el control de la actividad pública que contribuye a facilitar la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad. Sin perjuicio de ello, su relevancia se extiende también a otros elementos democráticos nucleares como es la participación, facilitando el acercamiento de los ciudadanos a los asuntos públicos<sup>2</sup>.

No obstante, una de las cuestiones más complejas de abordar es, precisamente, la determinación del margen de desarrollo del principio de transparencia, tanto desde un punto de vista objetivo como subjetivo, así como su compatibilidad con otros intereses y derechos jurídicamente protegibles, en la medida en que aun siendo la publicidad la regla general en un sistema democrático, la reserva informativa también resulta necesaria para su adecuado desenvolvimiento.

Desde un punto de vista objetivo, por lo general se pone el foco en la contribución de la transparencia a la función de control, y en la exigencia de responsabilidad de los actores públicos. Sin embargo, más allá de este ámbito, no solo no se puede dejar de lado su íntima conexión con el derecho a la información o con el derecho a la participación en los asuntos públicos y con otros derechos a los que irradia, sino que, desde un punto de vista práctico, también resulta evidente su función preventiva en la medida en que el sometimiento de la actuación pública a exigencias de transparencia dificulta o desincentiva el abuso o el desvío de poder. Efectivamente, la imposición de obligaciones de transparencia activa se ha abordado, por lo general, desde la óptica de la corrupción política lo que, como se dirá, se encuentra muy presente en nuestra regulación jurídica, produciendo un cierto efecto limitador.

Desde la óptica subjetiva, la cuestión de la determinación de los sujetos obligados por el deber de transparencia ha sido objeto de debate (como se puso abiertamente de manifiesto con ocasión de la aprobación de la LTAIPBG). Más allá del ámbito que resulta más evidente (el de las Administraciones Públicas) la obligación de transparencia permea también la actividad de organismos, instituciones, y otras entidades pertenecientes al sector público, cuya diferente naturaleza ha

---

<sup>1</sup> Estos principios también inspiran la nueva regulación sobre transparencia de los partidos políticos europeos y sus fundaciones contenida en el Reglamento 1141/2014 del Parlamento y del Consejo, sobre el Estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y de las fundaciones políticas europeas (DOUE 4 de noviembre de 2014). El nuevo reglamento, que adopta los «Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos» adoptados por la Comisión de Venecia (2010), regula la transparencia de los partidos políticos europeos con un enfoque más amplio que el contenido en el anterior Reglamento de 2003. La nueva norma pretende establecer un estatuto de los partidos europeos para contribuir al refuerzo institucional y aumentar la legitimidad democrática de la Unión. En materia de transparencia, el Reglamento va más allá de la exigencia de transparencia de la financiación de las formaciones políticas (como ya hacía el Reglamento de 2003) y establece una serie de obligaciones de publicidad activa que vinculan a los poderes públicos y que integran el nuevo régimen de los partidos y sus fundaciones operando, además, como un principio general que inspira todo su estatuto jurídico con la finalidad de que los ciudadanos tengan a su alcance un mínimo de información sobre aquellos partidos que se ofrecen para servir de cauce de representación en las Instituciones. El nuevo Reglamento cambia radicalmente el sistema de transparencia de manera que el suministro de la información jurídica o financiera por parte de los propios partidos queda relegada a un papel secundario y, en todo caso, complementario de la publicación por parte de las públicas, de las informaciones consideradas relevantes (García De la Cal, 2020, p. 4651).

<sup>2</sup> En este sentido se pronunciaba el Consejo de Estado en el Dictamen 707/2012, de 19 de julio de 2012, sobre el Anteproyecto de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>

obligado a delimitar su alcance de manera específica, y a introducir regímenes particulares para tratar de garantizar la compatibilidad del cumplimiento de esta obligación con otros intereses protegidos.

## 1.2. Los efectos de la corrupción en el ámbito de los partidos políticos y la necesidad de prevención

La corrupción es un complejo fenómeno que se extiende a diferentes ámbitos de la vida, en particular, al social, político y económico, y produce efectos dañosos de muy distinta naturaleza. En el ámbito público, y desde el punto de vista político, habitualmente se pone de manifiesto cómo la corrupción socava las instituciones y genera desconfianza y desafección en los ciudadanos respecto de sus representantes y de las normas, afectando con ello a los pilares mismos del sistema democrático. Pero la corrupción también produce otros efectos perjudiciales en la medida en que contribuye a la inseguridad jurídica y aleja la necesaria certidumbre y predictibilidad de la actuación de las instituciones públicas favoreciendo la arbitrariedad y, en particular, tratándose de la financiación de las formaciones políticas, contribuye directamente a quebrar el principio de equidad en la contienda electoral. Por otro lado, obliga a poner en marcha complejos sistemas de protección que generan una mayor burocracia, desalienta la inversión y el emprendimiento, y detrae importantes recursos de los fines públicos afectando los derechos de los ciudadanos<sup>3</sup>.

La complejidad de este fenómeno exige medidas de abordaje global que operen, tanto en el ámbito de la sanción como en el de la prevención. En un primer momento se optó principalmente por medidas sancionadoras para tratar de poner fin a los abusos más graves mediante la tipificación penal de conductas relacionadas con la corrupción (significativamente reforzando la punición de los delitos relacionados con la corrupción en el ámbito de la Administración Pública y con la tipificación del delito de financiación ilegal de los partidos políticos llevadas a cabo en la reforma del Código Penal español operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo). Sin embargo, de manera progresiva se han ido abriendo paso diversas medidas de control, tanto institucionalizado como difuso, que operando en un momento anterior tratan de desalentar o de evitar que tales conductas de corrupción lleguen a producirse.

Estos dos tipos de medidas, preventivas y sancionadoras, lejos de contraponerse se complementan y refuerzan recíprocamente en la medida en que responden a un idéntico fin: tratar de establecer contrapesos que eviten la extralimitación del poder y procurar un mejor funcionamiento interno que repercuta en una mayor calidad democrática del sistema. Todo ello como garantía de que, la opción válida que garantiza la libertad de los ciudadanos frente a la corrupción, como señala Manuel Villoria, «no es pedir menos política sino política de mayor calidad» (Villoria Mendieta, 2006, p. 146).

En los Estados democráticos, incluso cuando cuenten con instituciones consolidadas, la corrupción resulta, si cabe, más grave cuando los principales actores de la vida pública, los partidos políticos, se ven directa o indirectamente involucrados. Y ello, no solo por la relevancia del papel que tienen asignado, como cauce para la formación y expresión de la voluntad popular, y como instrumento privilegiado de

---

<sup>3</sup> En el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) referente al año 2021, elaborado por Transparencia Internacional, se pone de manifiesto la interrelación que existe entre la corrupción, la erosión de los derechos y libertades, el debilitamiento de la democracia, y el auge del autoritarismo que, a su vez, en una espiral viciosa ascendente, genera niveles más altos de corrupción. Accesible en: <https://transparencia.org.es/espana-no-progres-a-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-y-baja-un-punto-y-dos-puestos-en-el-ranking-del-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021/>

participación política, sino también, por su estrecha vinculación, bajo diferentes formas, con la Administración y las instituciones. En este sentido, por ejemplo, la experiencia ha desvelado cómo la financiación ilegal de los partidos políticos se encuentra frecuentemente asociada a graves delitos contra la Administración Pública, de manera que la posibilidad de indagar judicialmente sobre las prácticas de financiación ilegal puede contribuir a desvelar otros ilícitos conexos (Javato Martín, 2017, p. 41).

De este modo, atendiendo de manera muy general a las posibilidades de corrupción, entendida como desviación de los fines legalmente establecidos o abuso de poder en el sector público para beneficio privado<sup>4</sup>, cabría diferenciar una «corrupción partidista» (la que se refiere o se produce estrictamente en el ámbito de los partidos políticos) de la más general «corrupción política», que abarca un ámbito mucho mayor, apreciable también en los otros poderes (no solo en el Ejecutivo) y, desde luego, no solo en el ámbito público, sino también en el privado<sup>5</sup>.

Atendiendo a los fines constitucionalmente asignados a los partidos políticos<sup>6</sup>, podríamos decir que estas formaciones deben mantenerse en un doble complejo equilibrio: vertical, como mediadores entre los ciudadanos y el poder institucionalizado actuando como cauce de participación; y horizontal, favoreciendo al máximo la pluralidad ideológica en la sociedad<sup>7</sup>. En relación con este doble papel que desempeñan, y aun cuando en España no podría hablarse de una corrupción sistémica<sup>8</sup>, desde hace años se ha revelado la urgencia de establecer cautelas que garanticen su correcto funcionamiento interno, así como la necesidad de embridar su acción externa, reduciéndola a los espacios que le están reservados.

Y ello, no solo como reacción frente diversos episodios de corrupción política en el sentido estricto del término (traducido en las causas abiertas por delitos relacionados con la corrupción y el número de condenas judiciales por estas

<sup>4</sup> El concepto de corrupción es difícil de acotar, tanto por exceso como por defecto. Referida al ámbito público, resulta útil la siguiente definición que aporta M. Villoria: «cualquier abuso de poder por parte de servidores públicos (políticos o funcionarios) cuando se realiza para beneficio privado extra posicional, sea éste directo o indirecto, presente o futuro, con incumplimiento de las normas legales o de las normas éticas que rigen el buen comportamiento de los agentes públicos, en definitiva, cuando con su actuación ponen por delante su interés privado sobre el interés de la comunidad» (Villoria Mendieta, 2020, p. 29).

<sup>5</sup> Sobre el concepto de corrupción, los distintos ámbitos en los que se produce y su tipología véase Villoria Mendieta (2016). En esta obra el autor lleva a cabo un profundo análisis del concepto y de las diversas opciones de definición.

<sup>6</sup> Por todas, véase STC 48/2003, de 12 marzo: «Se trata, por tanto, de asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones; funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales; órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente» (F. J. 4).

<sup>7</sup> «Los partidos son, así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. Conformando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE), de la que ha de resultar un ordenamiento integrado por normas que si en su procedimiento formal de elaboración han de ajustarse a la racionalidad objetivada del Derecho positivo, en su contenido material se determinan por el juego de las mayorías que en cada momento respalden las diferentes opciones ideológicas y políticas, conformadas y aglutinadas por los partidos a través de la concurrencia de sus programas de gobierno en los distintos procesos electorales» (STC 48/2003, de 12 marzo, F. J. 4).

<sup>8</sup> Esta valoración se encuentra en el Informe de Transparencia Internacional relativo a la 35ª Sesión del Examen Periódico Universal de España (enero/febrero 2020) atendiendo a los resultados del Barómetro Global de Corrupción 2017. Accesible en: <https://transparencia.org.es/informe-de-ti-e-para-el-examen-periodico-universal-de-espana-2020/>

infracciones<sup>9</sup> en las que algunos de los principales partidos del espectro político se han visto envueltos) sino también, desde el punto de vista de la prevención, para detectar las deficiencias regulatorias que podrían estar en el origen de conductas poco éticas o actos de mala praxis (como la politización y el bloqueo de las instituciones, o la creación de redes clientelares) o de la postergación de la adopción de medidas preventivas (en particular, las apuntadas por el GRECO<sup>10</sup>).

En este sentido, la intensidad de la cautela es directamente proporcional a la importancia de la función que los partidos desempeñan en el sistema democrático, en la medida en que sus propias deficiencias son susceptibles de influir de manera directa en el funcionamiento de las instituciones en las que participan, y en el sistema representativo en su conjunto principalmente socavando la confianza de los ciudadanos<sup>11</sup>. Dicho de otra forma, su natural conexión de las formaciones políticas con las instituciones de poder y su aspiración a detentarlo requiere de controles que traten de evitar su extralimitación. Y ello, no solo en el ámbito que resulta más evidente, su ámbito de actuación externo, sino también en el interno.

En suma, de la misma forma que el correcto funcionamiento de los partidos políticos refuerza la calidad democrática, su eventual patología sobrepasa en sus consecuencias el ámbito asociativo y es susceptible de convertirse en germen de conductas corruptas de alcance más general. Conductas que frecuentemente provienen de un trasvase de intereses personales o partidistas espurios, o de la utilización en propio beneficio de los mecanismos que el ejercicio del poder político pone a su alcance, desviándolos de los fines públicos en los que encuentran su justificación. Esta reflexión es extensible, como se ha señalado, a su funcionamiento interno y a la necesidad de fomentar que los partidos desarrollen eficazmente

<sup>9</sup> En el portal de transparencia de la página *web* del Consejo General del Poder Judicial se encuentra un repositorio actualizado de los datos sobre procedimientos judiciales por los delitos relacionados con la corrupción, entre los que se encuentran: delitos contra la ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio histórico (arts. 320 y 322 CP), prevaricación de funcionarios públicos (arts. 404, 405 y 408 CP), infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos (arts. 413, 414, 415, 416, 417 y 418 CP), cohecho (arts. 419, 420, 421 y 422 CP), tráfico de influencias (arts. 428, 429 y 430 CP), malversación (arts. 432, 433, 434 y 435 CP), fraudes y exacciones ilegales (arts. 436, 437 y 438 CP), negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función (arts. 439, 441, 442 y 443 CP) y corrupción en las transacciones comerciales internacionales (arts. 286, 3º y 4º CP). Este repositorio se encuentra accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/Informacion--general/>

<sup>10</sup> El Segundo Informe de cumplimiento sobre las recomendaciones hechas en la Cuarta Ronda de Evaluación (Prevención de la corrupción respecto a parlamentarios, jueves y fiscales) sobre España, aprobado por el GRECO en su 87ª reunión plenaria, celebrada del 22 al 25 de marzo de 2021, pone de manifiesto que continúan pendientes en esta materia algunas actuaciones como, por ejemplo, la regulación específica de *lobbies*, el establecimiento de los periodos de incompatibilidad de los parlamentarios, la rendición de cuentas en relación con los grupos de interés, el establecimiento de criterios legales objetivos para el nombramiento de los altos cargos de la judicatura que eviten la duda de imparcialidad y transparencia del proceso de nombramiento, la revisión del régimen disciplinario de los fiscales, o la modificación del sistema de elección de los miembros del CGPJ.

En el Informe de la Quinta ronda de evaluación (Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre España, de 21 de junio de 2019, se recomendaba, entre otras, la adopción de algunas medidas como son: el refuerzo del régimen aplicable a los asesores sometiéndolos a exigencias de transparencia e integridad, la mitigación de las áreas de conflictos de intereses en relación con el personal de alta dirección, la adopción en este ámbito de códigos de conducta provistos de medidas ejecutivas para asegurar su aplicación, el avance en la aplicación de la LTAIPBG, la dotación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de independencia y de los medios y recursos necesarios para el ejercicio de su función. También, que la legislación reguladora del ejercicio de actividades privadas posteriores al cese de un cargo público se someta a revisión por un organismo independiente y que se refuerce cuando sea necesario. Estos informes se encuentran accesibles en: <https://publicsearch.coe.int>

<sup>11</sup> Sobre la estrecha relación que existe entre la corrupción y la desafección social respecto de los partidos como instrumentos vertebradores del proceso democrático *vid.* Blanco Valdés (2015).

(también de puertas adentro) un verdadero funcionamiento democrático, como exige el art. 6 CE, ya que si los partidos políticos difícilmente pueden ser soporte de un Estado democrático si no se conducen en su seno democráticamente, algo parecido cabría afirmar respecto a este punto: no hay democracia si el poder no es responsable y por tanto transparente, por lo que han de serlo también los que lo ocupen (Pajares Montolío, 2016, p. 68).

### 1.3. Publicidad y transparencia como medidas de prevención de la corrupción y su acogida en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Desde un punto de vista práctico, el principio de transparencia tiene una virtualidad múltiple, pues además operar como mecanismo de control, sirve para vehicular la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En cualquiera de estos dos aspectos, el ciudadano se coloca en un papel central que le exige adoptar una posición activa. Como señala el TJUE, la transparencia tiene como objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático, contribuyendo a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales<sup>12</sup>. En definitiva, la transparencia ofrece a la ciudadanía nuevos cauces de participación, pero también le confiere un poder de control sobre la actividad pública que actúa sobre la base de un conocimiento cabal de su funcionamiento (Moretón Toquero, 2016).

La división y la institucionalización del poder se corresponde también con la institucionalización de los sistemas de control y contrapeso. Sin embargo, de la misma forma que el espacio que media entre el poder político y los ciudadanos (hasta ahora cubierto principalmente por los partidos) ha empezado a ser ocupado por otros núcleos de poder, también han emergido otras formas de control no institucionalizadas que han encontrado en el soporte tecnológico un fuerte aliado, sobre todo, por su accesibilidad.

De esta forma, la exigencia de responsabilidad a los gobernantes discurre a través dos cauces no excluyentes que producen modelos diferentes según quién sea el agente de control predominante: el que se ha denominado modelo continental-europeo se basa en la distinción de un doble ámbito de responsabilidad, política y jurídica; en cambio, el modelo anglosajón se articula desde las ideas de transparencia y publicidad, donde predomina el control político y social. Si en el modelo continental se diferencian dos ámbitos de responsabilidad, política y jurídica, que se atribuyen respectivamente al cuerpo social (electoral) y a la magistratura, respectivamente, en el modelo anglosajón, la virtud pública solo puede ser exigida por quien otorga la confianza que lo sostiene (*trust*), es decir, por la ciudadanía. Ambos sistemas coinciden en su punto de partida, reconociendo la legalidad como fuente de legitimidad, pero divergen en la manera de protegerla: a través de un fuerte principio de legalidad, en el primer caso, o de una omnipresente sociedad, en el segundo (García López, 2013).

En este sentido, podríamos decir que la publicidad (como ocurre también con el secreto) no es solo un principio de actuación sino una técnica instrumental que alcanza su verdadero sentido en la medida en que se orienta a la consecución de derechos e intereses legítimos a los que sirve y que justifican su vigencia, como son: el incremento de la información de la que disponen los ciudadanos, la formación de

<sup>12</sup> Vid. STJUE, Tribunal de Primera Instancia de 7 de febrero de 2002, caso *Kuijter c. Consejo*, As. T-211/00, (& 52).

la opinión pública y la intensificación de la participación ciudadana de forma más libre, así como propiciar mecanismos de control (o de autocontrol de quien se sabe sometido al escrutinio de los demás) frente a la arbitrariedad<sup>13</sup>.

Es reconocido que la información confiere una buena dosis de poder a quien la detenta, y que la información siempre ha sido instrumento de gobierno. En este sentido, la superación de un sistema de información pública marcado por el secretismo (y, a veces, incluso por la opacidad) en favor de un sistema de transparencia, supone también un desplazamiento o, al menos, compartir el poder de control y decisión en favor de los ciudadanos.

En un Estado Democrático de Derecho la publicidad sirve, con carácter general, para alcanzar la transparencia que permite a los ciudadanos visibilizar el funcionamiento de las Administraciones y el ejercicio del poder público, lo que cumple, en primer término, una misión evidente: permitir el control de dicha actividad y la exigencia de su sometimiento a la legalidad limitando la arbitrariedad, elementos consustanciales del Estado de Derecho.

No obstante, la transparencia tiene otra utilidad de primer orden, como cauce de profundización en la dimensión democrática del Estado<sup>14</sup>, incrementando la posibilidad de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos sobre la base de una ciudadanía mejor informada. Es decir, más allá de la función que la transparencia tiene como medio de control de la actuación de las Administraciones públicas, también proporciona la información indispensable no solo para hacer factible la participación en lo público, sino para que esta pueda contar con una mayor fundamentación de sus decisiones, lo que debiera repercutir en una mejora de la calidad democrática que permite transitar hacia una democracia más participativa<sup>15</sup>. Como señalaba Bobbio, la convicción de que el Estado democrático pudiera dar vida a la transparencia del poder o «poder sin máscara», es una de las razones que revela su superioridad frente a los Estados autoritarios, defensores de la doctrina de los

<sup>13</sup> Como pone de relieve F. Rey, el principio de publicidad se abre paso en las revoluciones liberales de finales del siglo XVII, inicialmente circunscrita a la actividad del Parlamento y de los jueces, pero no del Poder Ejecutivo. Esta inercia de exención del Ejecutivo respecto del principio de publicidad se ha venido manteniendo hasta nuestros días aceptando la suficiencia del sometimiento de su actividad al principio de legalidad, una idea que empieza quebrar en los países escandinavos y anglosajones a partir de la segunda mitad del siglo XX. Como señala Rey Martínez, en materia de publicidad «la democracia y las dictaduras son totalmente opuestas. En una dictadura, el pueblo debe mostrarse desnudo, desprovisto de secretos ante un poder invasor de todos los espacios de la existencia, un poder estatal que nunca desvela más de lo que desea mostrar. En una democracia, por el contrario, el poder es, por definición, el que no ha de tener secretos mientras que el pueblo puede y debe preservar los suyos (de ahí la íntima coherencia teórica –otra cosa sucede en la práctica– entre el deber de transparencia pública, de un lado, y el derecho a los datos privados, de otros)», *cfr.* Rey Martínez (2015, p. 194).

<sup>14</sup> «Frente al prestigio del secreto propio del Antiguo Régimen, donde se entendía que el arte de gobernar comprendía los llamados *arcana imperii*, secretos de Estado (el secreto es uno de los lenguajes del poder: los arcanos eran aquel catálogo de prácticas secretas que habían de garantizar el dominio del gobernante sobre el pueblo menor de edad), el principio de publicidad se abre paso con la revoluciones liberales de finales del siglo XVIII, aunque circunscrito inicialmente a la actividad del Parlamento y de los jueces, pero no del poder ejecutivo. Esta inercia llega hasta nuestros días: se ha venido considerando durante los dos últimos siglos que el ejecutivo no debía someterse al principio de publicidad porque le bastaba estar obligado por el principio de legalidad, esto es, de sometimiento a la Ley», *vid.* Rey Martínez (2015, p. 194).

<sup>15</sup> En este sentido, el Dictamen 344/2019 del Consejo de Estado señala: «El derecho a acceder a la información que poseen los Gobiernos y las Administraciones públicas se constituye como una condición indispensable para el conocimiento y el control de la actividad gubernamental y para favorecer así el paso de la democracia representativa a la democracia participativa», *cfr.* Dictamen Consejo de Estado 344/2019, de 27 de junio de 2019, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprobaba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, que no llegó a ser aprobado. Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2019-344>

*arcana imperii*, que justificaba la necesidad de que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas en gabinetes secretos, lejanos de las miradas indiscretas del público (Bobbio, 1986, p. 23).

A diferencia de los Estados autoritarios, en los que los ciudadanos se encuentran inermes frente a un poder invasor y hermético que no reconoce espacios privados a sus ciudadanos, lo propio de un sistema democrático es, por el contrario, la visibilidad de lo público y la posibilidad de reservar, como regla general, ámbitos privados exentos al control del poder. Sin embargo, este impecable razonamiento quiebra frecuentemente en la práctica cuando la transparencia se limita a su plasmación en normas formalmente respetuosas, pero difícilmente aplicables, lo que conduce a una transparencia solo aparente, que no alcanza a cumplir los fines que le dotan de sentido.

Aun cuando el principio de transparencia, como no puede ser de otra forma en un sistema democrático, se encuentra presente de muy diversas maneras en nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, en nuestro texto constitucional<sup>16</sup>, es a partir de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno cuando ha experimentado su mayor desarrollo y concreción.

El contenido de esta norma se refiere fundamentalmente a los mecanismos de transparencia, pero también, al denominado «buen gobierno», un conjunto de normas con importante trasfondo ético con el que se pretende cerrar el círculo de los mecanismos de prevención de la corrupción.

El triple contenido de la Ley que refleja su enunciado (transparencia, acceso a la información pública y normas de buen gobierno) se articula en torno a la transparencia como elemento fundamental (de «cultura de la transparencia», habla el Preámbulo de la Ley) que actúa como hilo conductor de este conjunto de instrumentos que están orientados a incrementar los controles de la acción pública y a servir de instrumento disuasorio de conductas inapropiadas o de corrupción.

En la parte relativa la transparencia, a mi modo de ver, el título de la norma resulta equívoco en la medida en que parece aludir al derecho de acceso como una realidad diferente de la transparencia, cuando no cabe duda de que el principio de transparencia se hace efectivo no solo a través del cumplimiento de las obligaciones formales de suministro de información por parte de las Administraciones Públicas o «publicidad activa», sino también (y sobre todo) a través del ejercicio del derecho de acceso por parte de los ciudadanos, donde asumen un papel activo como demandantes de información. Ambas vías, aun cuando proceden de diferente iniciativa, obligan (en los casos que determina la Ley) a las Administraciones Públicas y, de manera complementaria, contribuyen al mismo fin<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> La publicidad en relación con la actuación del Poder Legislativo se manifiesta, por ejemplo, en el principio de publicidad de las normas (art. 9.3 CE), o en la previsión de las sesiones plenarias del Congreso y del Senado (art. 120.3 CE); respecto del Poder Judicial, la Constitución se refiere a la publicidad del proceso (art. 24.2 CE), de las actuaciones judiciales y de las sentencias (art. 120.1 CE) con las excepciones que establezcan las leyes de procedimiento. Es también manifestación de este principio la publicación de las sentencias del Tribunal Constitucional (art. 164 CE). Sobre esta cuestión *vid.* Alonso Timón (2012, p. 31).

<sup>17</sup> En esta misma línea la estructura interna de la norma sí es más coherente que el título cuando diferencia (dentro del Título I de la LTAIPBG) la «publicidad activa» y el «derecho de acceso» de los ciudadanos (publicidad ¿pasiva?) en los capítulos II y III de la Ley, respectivamente. Estas dos manifestaciones de la publicidad se corresponden con el diferente origen de la iniciativa de suministro de información (visto desde la óptica de la Administración, que es la que adopta esta Ley): la propia Administración en el caso de la «transparencia activa», o los ciudadanos, en el caso del «derecho de acceso».

Efectivamente, no basta con proclamar o con una mera acogida formal del principio de transparencia, sino que es preciso articularla y dotarla de mecanismos que conduzcan a su eficacia<sup>18</sup>, que es donde cobra verdadero sentido. Los dos instrumentos esenciales para hacer efectivo el principio de transparencia pública son las obligaciones de transparencia activa, y el reconocimiento del derecho de acceso. Como señala el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en su Criterio interpretativo 2/2019, de 20 de diciembre, sobre el concepto y naturaleza de la denominada publicidad activa<sup>19</sup>:

1º. La transparencia, en la medida que posibilita el escrutinio público y la fiscalización de la actividad pública, debe constituirse en eje fundamental de la acción política para garantizar la regeneración democrática, la eficacia y eficiencia del Estado y el crecimiento económico.

2º. Las normas de transparencia de la LTAIPBG, contenidas en su Título I, contemplan dos tipos de medidas: las relacionadas con la publicidad activa, contenidas en el Capítulo II- «Publicidad Activa»- del Título I - «Transparencia de la actividad pública»- y las relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, contenidas en el Capítulo III - «Derecho de acceso a la información pública»- del mismo Título I – (apartado 3 del Criterio 2).

La publicidad activa y el derecho de acceso, como vías para alcanzar la efectividad de la transparencia pública, se encuentran estrechamente relacionadas. Su conexión se pone de manifiesto, por ejemplo, en la posibilidad que reconoce la LTAIPBG de que la frecuencia de solicitudes sobre una concreta información a través del ejercicio derecho de acceso determine que este pase a integrar el contenido de la obligación de publicidad activa a través del Portal de la Transparencia (art. 10.2 LTAIPBG). De esta forma, el establecimiento de la obligación de publicidad activa de los sujetos públicos en relación con las materias que la LTAIPBG determina, se convierte en una especie de «antesala» que asegura su difusión en atención a su carácter básico o a su relevancia, anticipándose con ello al ejercicio del derecho de acceso por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, la «publicidad activa», es decir, la imposición de obligaciones legales de suministro de información, por sí sola, no es un medio suficiente para cumplir las finalidades que se encuentran en su fundamento, ni por exceso ni por defecto. Así, por ejemplo, resulta evidente que tan oculta puede quedar la información diluida en el «ruido informativo» excesivo (en una especie de «*infoxicación*»<sup>20</sup>) como por defecto, por cuanto no es posible (ni siquiera técnicamente) satisfacer la eficacia de la publicidad de forma plena, quedando por tanto reducida a la más necesaria, la

---

A la vista de su regulación parece que la LTAIPBG deja entrever la configuración del derecho de acceso como «complemento» del deber de transparencia de las Administraciones Públicas. Este punto de partida se materializa en la denominación publicidad «activa» que denota, de partida, no solo un abordaje desde la óptica de la Administración, sino también, una toma de postura sobre su naturaleza jurídica y contenido: la norma reconoce de manera expresa en el art. 12 el derecho de los ciudadanos a la información pública «en el marco» (esto es lo relevante) de lo dispuesto en el art. 105 b) CE (que consagra el derecho de acceso a los archivos y registros públicos), y no del derecho fundamental a dar y recibir información del art. 20.1 d) CE.

<sup>18</sup> En este sentido, M. Villoria se refiere a la «transparencia pública efectiva» como aquella que «permite un control eficaz de la acción pública y, al tiempo, genera confianza en el Gobierno y propulsa la efectividad de las políticas públicas», *cf.* Villoria Mendieta (2021).

<sup>19</sup> *Cfr.* Consejo de Transparencia y Buen gobierno: Criterio interpretativo 2/2019, de 20 de diciembre sobre el concepto y la naturaleza de la publicidad activa. Accesible en: <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/2-2019.html>

<sup>20</sup> Conocido neologismo que proviene de la fusión de las palabras «información» e «intoxicación».

más frecuentemente demandada, etc., lo que frecuentemente solo alcanzará a satisfacer parcialmente el interés informativo.

No obstante, la transparencia activa, se somete a medición y valoración a través del análisis de los portales de transparencia de los sujetos obligados, atendiendo a muy diferentes parámetros. Sin desdeñar esta información, y en tanto que la transparencia va mucho más allá del cumplimiento de estas obligaciones formales (que lo son de mínimos) el efecto del cumplimiento de estas obligaciones ha de valorarse también en su justa medida. En otras palabras, de la corroboración de un adecuado cumplimiento de estas obligaciones no puede deducirse, sin más, que la institución o entidad obligada sea más transparente.

En suma, la potencialidad de la publicidad como herramienta de control público en el sistema democrático, puede no ser por sí misma suficiente para garantizar una democracia más avanzada, ni tampoco debe constreñir la posibilidad de conocimiento que brinda, en toda su amplitud, el principio de transparencia. El derecho de acceso viene a reforzar la eficacia de este principio de publicidad porque no necesariamente constituye el reverso del deber de transparencia o «publicidad activa». No se trata, a mi modo de ver, de dos realidades paralelas ni de dos caras de la misma moneda<sup>21</sup>.

La transparencia en su más amplio sentido, y como «cultura», no se satisface plenamente con el cumplimiento de las obligaciones de suministro de información (limitadas, por lo demás, a los ámbitos objetivo y subjetivo que prevé la Ley) sino que, en su forma plena, requiere del reconocimiento de un amplio derecho de acceso a los ciudadanos que les permita tomar la iniciativa para procurarse la información que, aun siendo accesible, no es posible (ni siquiera técnicamente) que sea suministrada de manera generalizada.

## 2. Partidos políticos y transparencia

Los partidos políticos, como actores principales de la vida pública, se encuentran vinculados por el principio de transparencia, sobre todo desde el punto de vista de su actuación externa, pero también, en el ámbito de su funcionamiento interno, como entidades de base asociativa.

El punto de partida es el de libertad de actuación de los partidos en su dimensión de asociaciones privadas que expresan el pluralismo político de la sociedad (arts. 6 y 22 CE). Sin embargo, la concurrencia de otros bienes y principios constitucionales dignos de protección, como son el papel que desempeñan en el sistema democrático (art.6 CE) pero también el principio de igualdad política como principio definitorio del Estado democrático (art. 1.1 CE) como «sistema en el que todos los miembros de la comunidad política tienen una capacidad de influencia potencialmente igual en las decisiones comunes» (Sánchez Muñoz, 2016), justifican la adopción de medidas de control entre las que se encuentra su sometimiento al principio de transparencia.

Los partidos políticos llevan a cabo una relevante función de reclutamiento y selección de líderes políticos, de los integrantes de muchas de las instituciones, y altos cargos de la Administración. Además, son agente esencial en la acción de control, en la medida en que están llamados a impulsar los procesos de rendición de cuentas, una función en la que la transparencia (y la información que suministra) cobra

---

<sup>21</sup> En este sentido *vid.* Sánchez de Diego (2013, p. 287).

verdadera sentido, superando una concepción puramente formal, que se agota en sí misma.

Por otro lado, y desde un punto de vista negativo, la experiencia demuestra también cómo los episodios de corrupción se producen más fácilmente en un entorno de opacidad. También, que la actuación indebida de los partidos políticos frecuentemente se encuentra conectada con otro tipo de irregularidades cuando no, de conductas corruptas en el ámbito público. Por esta razón se ha venido poniendo el foco de atención en la relación externa de los partidos, es decir, en su actuación en relación con otros centros o grupos de poder, para tratar de detectar de manera anticipada la eventual desviación de su actividad hacia intereses particulares, tanto de carácter partidista cuando no puramente individuales, bien sea de carácter personal como económico.

Todos estos factores han favorecido que la exigencia de transparencia se **haya** centrado, sobre todo, en el ámbito de la legalidad de su financiación y su correcto desenvolvimiento aun cuando «la enunciación conjunta de los términos “transparencia” y “financiación de partidos” resulte inhabitual hasta el punto de plantearse si son verdaderamente compatibles» (Pajares Montolío, 2019). Sin embargo, en su dimensión de interlocutores privilegiados entre los ciudadanos y las instituciones y como elemento vertebrador del pluralismo político (art. 6 CE), la necesidad de transparencia supera el escenario de su actividad **externa**. La exigencia constitucional de que el funcionamiento de los partidos sea democrático, apunta más allá de la mecánica de los procedimientos de selección de los representantes o de la opción por un sistema u otro de representación, y enlaza directamente con la necesidad de publicidad, también en su ámbito interno respecto de sus afiliados, como requisito necesario para el disfrute efectivo de sus derechos y del cumplimiento de sus obligaciones.

En definitiva, la compleja naturaleza de los partidos y la función pública que desempeñan, conducen a que las exigencias de transparencia se manifiesten en todos sus ámbitos de actuación de forma más estricta, no solo como factor de disuasorio de la corrupción o el clientelismo, sino como una exigencia necesaria de su funcionamiento democrático.

### 2.1. La tardía inclusión de los partidos políticos en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

La inclusión de los partidos políticos en la Ley de Transparencia se llevó a cabo a través de su mención expresa en el art. 3 LTAIPBG a pesar de que, como es sabido, inicialmente ni el anteproyecto ni el proyecto de ley les incorporaban entre esos «otros sujetos» obligados a los que alude el precepto. Posteriormente, durante la tramitación de la LTAIPBG se barajó como alternativa la regulación de las obligaciones de transparencia en la legislación específica, otra posibilidad que habría sido igualmente válida (Barrero, 2014, p. 92) aunque quizá esta posibilidad habría privado a la LTAIPBG de la pretensión de alcanzar todos los ámbitos de la actividad pública para introducir o reforzar el principio de transparencia en un ámbito, además, particularmente sensible.

De cualquier forma, lo cierto es que tanto la presión social como las recomendaciones expertas de algunas instituciones como el Consejo de Estado que, aunque no encontró dificultad técnica para no incluirlos, sí que sugirió incluir una referencia expresa a los partidos políticos y sindicatos (en especial, en lo que afecta

a los fondos públicos que perciben y al uso de los mismos<sup>22</sup>) determinaron finalmente su inclusión en la norma reguladora de la transparencia pública. Eso sí, la inclusión se llevó a cabo con un alcance limitado, no solo desde un punto de vista objetivo (pues se refiere a la información considerada pública y de obligada difusión, sin perjuicio de la aplicación, además de los límites generales), sino también, desde el punto de vista procedimental, limitando los cauces a través de los cuales la publicidad puede hacerse efectiva.

Las principales razones que abonaron la opción de incluir los partidos políticos entre los sujetos obligados por la LTAIPBG han sido destacadas con claridad por el CTBG, en su Criterio interpretativo 3/2019, de 20 de diciembre, sobre el concepto y naturaleza de la denominada «publicidad activa».

En primer lugar, la relevancia del papel reservado a los partidos políticos por el art. 6 CE como «engranaje del sistema democrático» y actores esenciales de la vida política, económica y social. Precisamente, su marcado carácter institucional definido por el papel constitucionalmente asignado, y su relevancia para el funcionamiento de nuestro sistema democrático, conforman el común denominador que ha servido para incluir conjuntamente a partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIPBG. Una inclusión que, por lo demás, va en la línea de extender su eficacia no solo a todas las Administraciones Públicas, sino también, a los órganos del Poder Legislativo y Judicial, así como a otros órganos constitucionales y estatutarios, y a las entidades con especial relevancia pública, a las que se refiere el Preámbulo de la norma<sup>23</sup>.

Como contrapunto, la alegación por dichas entidades de su dimensión privada no resultó suficiente para contrarrestar esa necesidad particular de transparencia que se fundamenta en gran medida en su contribución a la manifestación de la voluntad popular, pero también, en su participación en los órganos del Estado. En este sentido, conviene recordar que, aun cuando no ejercen funciones públicas, los partidos políticos proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales, y actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que ellos mismos han contribuido a conformar y manifestar actuando como «elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático» (STC 48/2003, de 12 de marzo, F. J. 5).

En segundo lugar, el hecho de que en España la financiación de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, se lleve a cabo principalmente a través de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o las entidades locales, resulta ser una razón de suficiente

---

<sup>22</sup> En este sentido, el Consejo de Estado en el Dictamen n.º 707/2012 sobre el Anteproyecto de la LAITPBG señalaba: «a.4) Junto a las observaciones anteriores, ha de realizarse una última reflexión en relación con el ámbito subjetivo de aplicación del título I del anteproyecto. No se ha incluido en él ni a los partidos políticos ni a los sindicatos, opción esta que, desde el punto de vista de la técnica, el Consejo de Estado no considera objetable, habida cuenta de que estas entidades no participan de la misma naturaleza que el resto de los sujetos mencionados en el artículo 2. Ello, no obstante, sí se considera oportuno incluir en el anteproyecto alguna referencia expresa a ellos y a la necesidad de hacer extensivo a su ámbito de actuación el principio de transparencia, especialmente en lo relativo a los fondos públicos que perciben y al uso que de tales fondos realizan, debiendo articular adecuadamente la previsión que a este respecto se introduzca en el anteproyecto con las contenidas en la regulación aplicable a la financiación de partidos políticos y sindicatos». Cfr. apartado V.- Observaciones al articulado y a las disposiciones del anteproyecto, a) Artículo 2. Ámbito de aplicación. Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-707>. Sobre este particular *vid.* Rubio Núñez y Gonzalo Rozas (2017).

<sup>23</sup> Cfr. Consejo de Transparencia y Buen gobierno: Criterio interpretativo 3/2019, de 20 de diciembre, sobre el «Publicidad activa (2). Ámbito subjetivo», (pp. 58-61). Accesible en: <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/3-2019.html>

peso para exigir la dación de cuentas respecto de esta financiación, lo que coincide con la finalidad general de la LTAIPBG de incorporar también a su ámbito de aplicación a las entidades privadas «perceptoras de fondos públicos».

Estos argumentos no se ven empañados, como he anticipado, por tratarse de entidades de base privada, una cualidad que, como señala el CTBG, se refiere fundamentalmente a su dimensión interna, así como a aquéllas actividad que no se encuentra directamente vinculada con la participación política o el diálogo social, y que determina que sean consideradas entidades de naturaleza jurídica mixta.

En relación con el ámbito subjetivo de la norma, se plantea la cuestión de si el silencio de la LAITPBG en relación con esos «otros sujetos» obligados ha de ser interpretado o no de una manera restrictiva, es decir, si solo se refiere a partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales de ámbito nacional y, por otro lado, si con base en una interpretación literal habría que descartarla sumisión a las obligaciones de publicidad de otros sujetos no expresamente mencionados.

Pues bien, sobre la primera de estas cuestiones, con base en los argumentos antes mencionados y a que no cabe no cabe hacer distinciones donde la ley no distingue, el CTBG interpreta que se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIPBG la totalidad de los partidos y organizaciones profesionales, con independencia de cuál sea su ámbito territorial, nacional, autonómico o local.

Con respecto a la segunda cuestión, teniendo en cuenta la finalidad de la LTAIPBG y el carácter extensivo de su ámbito de aplicación, tal y como aparecen expresados en el Preámbulo, el CTBG considera obligado hacer una interpretación finalista y considerar también sujetos de las obligaciones de publicidad activa, a las federaciones, confederaciones y uniones de partidos y a las agrupaciones de electores, una posibilidad no vetada y que responde a los mismos motivos por los que se incluyen los demás sujetos. Además, una interpretación flexible y extensiva como ésta vendría también avalada por el hecho de que la posterior normativa autonómica sobre transparencia ha incluido expresamente a estos sujetos.

## 2.2. La vinculación limitada de los «otros sujetos obligados»

La inclusión de los partidos políticos (junto a las organizaciones sindicales y empresariales) en la LTAIPBG como sujetos obligados a cumplir con el principio de transparencia, sin duda ha tenido un efecto positivo al reforzar y exteriorizar la necesidad de su vinculación con la publicidad, sobre todo, como herramienta preventiva de conductas indeseables.

Sin embargo, no ha quedado tan evidenciado el alcance del sometimiento a los imperativos de transparencia que, en la práctica, se encuentra muy limitado. Los deberes de publicidad se circunscriben a las obligaciones establecidas en el Capítulo II de la LTAIPBG, que se refieren a las obligaciones de publicidad activa, pero no al derecho de acceso. Esto significa que los contenidos que están obligados a publicar son los que la propia norma determina, y que no se encuentran sujetos a responder a las demandas de información provenientes de la iniciativa de la ciudadanía, en general. Es decir, la obligación de suministro de información se ciñe a las materias y a la extensión preestablecidas por la norma, y la iniciativa de suministro queda en manos de los sujetos obligados. Además, las informaciones que han de ser publicadas se encuentran enunciadas en la ley de manera genérica, sino que, al tratarse de la aplicación de normas previstas para la publicidad de las Administraciones Públicas al ámbito de los partidos, esas previsiones, desde el punto

de vista del contenido, no siempre encajan en el ámbito de acción de estos (Pajares Montolío, 2019).

El alcance limitado de la obligación de transmitir información quiere responder a la consideración de su naturaleza de organización privada. Una identidad no pocas veces cuestionada por las disfunciones que ocasiona y, sobre todo, por la necesidad de hacerla compatible con la relevante función que los partidos tienen asignada en el sistema democrático, aspectos que conducirían a primar su carácter público frente cualquier otra consideración. Mucho más, si atendemos a la necesidad de regeneración política (a la que la LTAIPBG pretende contribuir) que inevitablemente pasa por el sometimiento de los partidos a un verdadero régimen de transparencia de su actividad y su financiación, además de la incorporación de mecanismos que garanticen la idoneidad ética de sus dirigentes.

Efectivamente, uno de los motivos que justificó en su momento la inclusión de los partidos en la Ley de Transparencia es la necesidad de utilizar la publicidad como mecanismo preventivo, por disuasorio, de los fenómenos de corrupción facilitando, primero, la auto-restricción de conductas reprobables y, después, su control tanto desde el punto de vista político como jurídico.

Por otro lado, una visión restrictiva de la obligación de transparencia de los partidos corre el riesgo de minimizar su operatividad reduciéndola a una transparencia meramente formal, alejada de su finalidad regeneradora. No solo porque la mayor parte de la actividad queda exenta de escrutinio público por la vía del derecho de acceso, mucho más incisivo, sino por la falta de respuesta sancionadora del incumplimiento o el cumplimiento tardío de estas obligaciones. Aun cuando las obligaciones legales de suministro de información suponen por sí mismas un paso adelante (sobre todo si tenemos en cuenta que partimos de una inercia de opacidad) la escasa eficacia práctica del cumplimiento de estas obligaciones desde el punto de vista del control, por su carácter elemental, corre el riesgo no solo de no contribuir a lograr el fin propuesto, sino que, a lo peor, desvirtúan y hacen perder la confianza en la transparencia como elemento motor de control y participación.

Las obligaciones legales de transparencia impuestas a los partidos políticos se centran, sobre todo, en el control de su financiación, con la vista puesta en la importancia que este factor tiene desde el punto de vista de la equidad en la contienda electoral, pero no llegan a abarcar la prevención de otro tipo de corrupciones o desviaciones no solo económicas, sino de otro tipo como la utilización de las instituciones, los conflictos de intereses de altos cargos, alianzas o conexiones con diferentes grupos de poder, clientelismo, entre otras.

Las medidas de publicidad activa previstas en el capítulo 2 del Título I la LTAIPBG y se concretan en la imposición de una serie de obligaciones (arts. 5.1, 6, 6 bis, 7 y 8 LTAIPBG) que los sujetos obligados habrán de cumplir de manera proactiva. Más allá de la determinación del contenido que deban hacer público, la norma concreta también el modo de hacerlo poniendo de manifiesto la relevancia del qué y cuánta información se ofrece, pero también, el modo en que se facilita la información y sus características con la finalidad de que la información sea verdaderamente accesible como presupuesto de su efectividad.

Los contenidos que deben ser publicados se refieren a:

. De conformidad con lo dispuesto en la cláusula abierta del art. 5. 1 LTAIPBG, los sujetos obligados por las normas del capítulo 2 están obligados a publicar la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su

actividad, que esté relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

. Además, están obligados a suministrar la información específica que se menciona en los arts. 6, 6.bis, 7 y 8 LTAIPBG, es decir:

. La «información institucional, organizativa y de planificación» (art. 6 LTAIPBG) que se refiere, entre otros contenidos, a la información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa. A estos efectos, está previsto que incluyan un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional

. El «Registro de actividades de tratamiento» de datos personales (art. 6 bis LTAIPBG),

. La «información de relevancia jurídica» (art. 7 LTAIPBG)

. La «información económica, presupuestaria y estadística» (art. 8 LTAIPBG).

Estas obligaciones generales, establecidas por la LTAIPBG de manera indiferenciada, han generado dudas acerca de su concreta aplicación a los partidos políticos. El CTBG ha hecho un esfuerzo por clarificar su contenido y alcance en su Criterio interpretativo 3/2015, al que posteriormente nos referiremos, excluyendo a las formaciones políticas de algunas de estas obligaciones.

Desde otro punto de vista, es sabido que la denominada «publicidad activa» se caracteriza por la proactividad, que es donde justifica su denominación legal, pero, sobre todo, constituye una cualidad que permite diferenciarla del otro grupo de medidas de transparencia que incorpora la Ley. En el caso de la publicidad activa la información se suministra *ex officio*, por propia iniciativa del obligado y se ciñe a los contenidos determinados legalmente, a diferencia de lo que ocurre con el ejercicio del derecho de acceso, donde la información no solo se suministra a solicitud de parte (art. 17.1 de la LTAIPBG) sino que es el propio solicitante quien concreta la información que, salvo razón justificada, deba ser suministrada.

Por lo demás, el cumplimiento de la obligación de transparencia se contrae a los medios que la Ley señala y debe revestir las características o atributos que garanticen su calidad en términos de eficacia. En este sentido, se exige que la información sujeta a las obligaciones de transparencia sea publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas *web* de los sujetos obligados y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. También prevé que se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización (art. 5.4 LTAIPBG).

Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados, de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos (art. 5.5 LTAIPBG).

### 2.3. Las obligaciones de publicidad de los partidos políticos recogidas en su legislación específica

La aprobación de la LTAIPBG puso sobre la mesa un encendido debate acerca de la relevancia de que los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales se sometieran al cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, en definitiva, al escrutinio público de su actividad y funcionamiento y, en particular, de la procedencia de sus recursos y el empleo de los mismos, en la línea de los principios aprobados por la Comisión de Venecia<sup>24</sup>. Sin embargo, y por lo que respecta a los partidos políticos, esta previsión no es totalmente novedosa en la medida en que estos ya se encontraban sujetos al cumplimiento de ciertas obligaciones de información con anterioridad a dicha ley. Estas obligaciones se recogían ya en su legislación específica y se refieren tanto a su ámbito interno, como a la publicidad de su actividad externa, y tienen por finalidad favorecer el control y la rendición de cuentas, acorde con su dimensión pública.

En este sentido, la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP) establece una obligación de publicidad interna o restringida a los afiliados (y dependiendo de su grado de vinculación con el partido) a fin de que estos puedan ejercitar los derechos básicos que corresponden al ámbito asociativo (arts. 6 a 9 LOPP). Se trata de una exigencia lógica teniendo en cuenta que el derecho a la información se encuentra presente en la base del ejercicio de otros derechos esenciales de los afiliados como los de participación, impugnación de acuerdos, etc., y, al mismo tiempo, resulta coherente con la necesidad de respetar el principio democrático que inspira su organización y funcionamiento. En este ámbito, se reconoce expresamente (art. 8.3.c) LOPP) el derecho a ser informados sobre la composición de los órganos directivos y de administración, acerca de las decisiones adoptadas por los órganos directivos, las actividades realizadas, y sobre la situación económica del partido.

En un segundo nivel de publicidad encontramos la que podemos denominar «publicidad abierta», que se extiende ámbito externo del partido. La LO 8/2007 de 4 de julio (reformada por LO 5/2012, de 22 de octubre) de Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP), dentro de sus obligaciones contables (art. 14.8 LOFPP), se refiere a la obligación de publicidad en dos momentos diferentes.

Una primera obligación se refiere a la publicidad de cierta información contable a través de la web institucional del partido, que se ha de llevar a cabo dentro del plazo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas. El contenido de esta obligación de publicidad se extiende a documentos como el balance, la cuenta de resultados y, en particular, la cuantía de los créditos pendientes de amortización (en este caso con la necesidad de especificación de algunos extremos como la entidad concedente, el importe del crédito concedido, el tipo de interés y el plazo de amortización), las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante o legatario<sup>25</sup>. En segundo momento, y una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización correspondiente a cada concreto ejercicio, los partidos

<sup>24</sup> Estos aspectos ya habían sido puestos de relieve por la Comisión de Venecia en los «Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos», adoptado por la Comisión de Venecia en su 84<sup>a</sup> Sesión Plenaria, Venecia, 15-16 de octubre de 2010. Cfr. Principio 10- Rendición de cuentas.

<sup>25</sup> El precepto señala que esta obligación se cumplirá «sin perjuicio de lo establecido en el art. 7.5 de la LO 2/1982, del Tribunal de Cuentas», que se refiere a la obligación de colaboración de las entidades de crédito a través de la facilitación de información.

deberán hacerlo público a través de su página web en un plazo máximo de 15 días (art. 14.9 LOFPP).

Estas obligaciones fueron ampliadas en la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos, por la que se reformaron la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, con la finalidad de hacer frente a importantes escándalos de corrupción, así como para responder a los compromisos internacionales en esta materia<sup>26</sup>. Dicha Ley 3/2015 justifica en su Preámbulo que los partidos políticos como partícipes en la estructura del propio Estado, han de ser y son sujetos de obligaciones. Por eso mismo, junto a la responsabilidad apela a la ejemplaridad que debe ser «la que presida las actuaciones de estos entes que sustentan la centralidad social de la democracia».

Como se puede apreciar, por lo general la regulación de la transparencia de la actuación de los partidos políticos venía siendo recogida de forma dispersa en su legislación específica y se orientaba a la finalidad de prevención de la corrupción económica, y no tanto otras modalidades de corrupción igualmente importantes. Una inercia que la LTAIPBG trató de romper adoptando un planteamiento más amplio del fenómeno de la corrupción, reforzando el ámbito de acción del principio de transparencia (que la Ley de 2015 hace suyo y al que se refiere de manera reiterada), aunque todavía, estas medidas son limitadas.

Las obligaciones concretas de transparencia a previstas en la LTAIPBG para los partidos políticos, anteriormente citadas, han sido precisadas por el CTBG, que ha tratado de diferenciar su régimen particular frente al que corresponde al grueso de sujetos obligados.

Así, por ejemplo, en el Criterio interpretativo 3/2015, de 11 de mayo<sup>27</sup> el CTBG concreta las obligaciones de publicidad a las que se encuentran sujetos los partidos de entre las enunciadas en los arts. 5 a 8 LTAIPBG. En virtud de lo dispuesto legalmente, tanto partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, así como las entidades privadas que reciben subvenciones en la cuantía que establece el art. 3 LTAIPBG se encuentran sujetos a:

- Los principios generales enunciados en el art. 5 LTAIPBG relativos a la forma y a los medios a través de los cuales se ha de publicar la información, a excepción de su apartado primero (que se refiere a la publicación periódica y actualizada relacionada con su funcionamiento y control de la actividad pública, y que la Ley solo exige a los sujetos mencionados en el art. 2.1 LTAIPBG).

- Al apartado primero del art. 6 LTAIPBG, en lo relativo a la información sobre su estructura, organización y funciones y,

---

<sup>26</sup> Los informes de la Tercera (2009) y Cuarta (2013) Ronda de Evaluación del GRECO se centraron en la prevención de la corrupción en el contexto de la financiación de los partidos políticos, así como en la adopción de medidas para implementar la Recomendación Rec. (2003) 4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre reglas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

<sup>27</sup> Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: Criterio interpretativo 3/2015, de 11 de mayo. Accesible en: [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

- A la totalidad de las obligaciones impuestas por el art. 8 LTAIPBG (información económica, presupuestaria y estadística) en la medida en que su apartado primero se refiere a todos los sujetos que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la norma.

En cualquier caso, como dispone el art. 5.2 LTAIPBG, las obligaciones de transparencia contenidas en el capítulo 2 LTAIPBG (publicidad activa) se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad. Este juego normativo, estatal y autonómico, ha requerido la actuación del CTBG que a través sus criterios interpretativos ha tratado de clarificar las obligaciones concretas de publicidad a través de una interpretación conjunta y coherente de dichas normas.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 6.1 LTAIPBG los partidos deben hacer pública una completa información identificativa, tanto desde un punto de vista subjetivo como funcional. El precepto impone concretamente a los partidos políticos el deber de publicar información relativa a:

- Las funciones que desarrollan
- La normativa que les sea de aplicación, y
- Su estructura organizativa: al menos, un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos, así como su perfil y trayectoria profesional.

A este contenido identificativo, el art. 8 LTAIPBG suma la obligación de publicar, sin duda la información más relevante y reclamada por la ciudadanía, la información económica, por tratarse precisamente del ámbito más proclive a que se originen conductas de corrupción. El precepto impone, entre otras, la obligación de publicar la información relativa a la disposición de los fondos públicos, y las personas o entidades privadas que directamente financian las actividades de los partidos. Con su publicación se pretende que las organizaciones que gestionan recursos públicos den cuenta del destino de dichos fondos, así como facilitar una vía para valorar la eficacia en su gestión.

Los contenidos que deben ser publicados se encuentran enunciados en los nueve apartados del art. 8.1. LAITPBG, que los menciona como contenidos «mínimos» que se han de hacer públicos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el apartado 2 del mismo precepto establece una modulación de la obligación de publicidad de los sujetos obligados del art. 3 de dicha ley. En este sentido, la obligación de los partidos políticos y de «los otros sujetos obligados» de publicar los contenidos mencionados en los apartados 1. a) y b) del artículo 8 LTAIPBG (referidos a los contratos y los convenios) únicamente procede cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. De igual forma, respecto de las subvenciones a las que se refiere el apartado c), solo procede su publicación cuando la entidad concedente sea una Administración Pública<sup>28</sup> no afectando por tanto dicha obligación a las actuaciones privadas de los mencionados sujetos

---

<sup>28</sup> El art. 8.2 LAITPBG dice: «2. Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública».

obligados (Criterio interpretativo 3/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).

El artículo 8 LTAIPBG presenta una estructura compleja en la medida en que para las obligaciones previstas en cada uno de los diferentes apartados prevé un ámbito subjetivo de aplicación distinto. Por lo que respecta a los partidos políticos y demás entidades privadas del art. 3 LATPBG, los contenidos que deben ser publicados se refieren a:

a) Información sobre los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato siempre que lo hayan celebrado con una Administración Pública.

Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de estos mismos contratos.

También serán objeto de publicación los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

En el ámbito de los contratos del sector público la LTAIPBG amplía el régimen de transparencia incluyendo todos aquellos que lleven a cabo las entidades sujetas a esta ley, incluyendo los contratos de pequeño importe que, a pesar de ello, revisten gran importancia porque representan una gran parte de la actividad contractual. También detalla la información que sobre estos contratos debe suministrarse y amplía los contenidos previstos en la legislación de contratos del sector público. Que la LTAIPBG obligue ahora a publicar también las incidencias que pudieran darse durante la ejecución del contrato (además de los extremos comprendidos en la legislación sectorial) es relevante y responde a la intención de garantizar un acceso a la información que permita a los ciudadanos un control de la eficiencia en la gestión pública (Barrero, 2014, pp. 178-179).

b) La relación de los convenios suscritos con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas, cuando el convenio se haya celebrado con una Administración Pública

c) Las subvenciones y ayudas públicas recibidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios, cuando la entidad concedente sea una Administración Pública.

d) Información sobre presupuestos y ejecución presupuestaria.

e) Las cuentas anuales e informes de auditoría y fiscalización.

f) Retribuciones anuales percibidas por los altos cargos y máximos responsables de los partidos, así como las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

No parece que, según la LTAIPBG, los partidos estén obligados en relación con los siguientes apartados del precepto, bien porque la literalidad del precepto les excluye, o bien por su contenido:

g) La publicación de las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad o que autoricen para el ejercicio de actividad privada. En la medida en que el precepto se refiere solo a los empleados públicos no parece que obligue a los sujetos del Art. 3 sino únicamente a los previstos en el art. 2 LTAIPBG

h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades. El precepto se refiere a representantes y altos cargos de la Administración, por lo que no parece aplicable al ámbito de los partidos políticos sino al de las instituciones o Administraciones de las que formen parte.

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, que el propio precepto refiere a la Administración.

La obligación de publicar la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real, que se contiene en el apartado 3 del art. 8 LTAIPBG afecta solo, según su tenor literal, a las Administraciones Públicas.

A pesar de que la determinación de los deberes de publicidad de los distintos sujetos obligados no sigue un modelo sencillo, ha sido valorada positivamente en la medida en que ha supuesto una ampliación de la publicidad mínima que debe ofrecerse y, además, desde diversos puntos de vista.

Por un lado, la publicación en las sedes electrónicas o páginas *web* proporciona una visibilidad mucho mayor que la que se realiza a través de los Boletines Oficiales. Desde otra perspectiva, las obligaciones de la Ley de Transparencia son, como ella misma señala, obligaciones generales o «de mínimos», que pueden ser ampliadas (como así ha ocurrido) por la normativa autonómica o sectorial o bien a instancia de los propios sujetos obligados.

Por lo que respecta a los partidos políticos, esta ampliación se encuentra también en que sus obligaciones de publicidad como entidades perceptoras no excluyen, sino que se superponen a la obligación de publicación que tienen las Administraciones concedentes<sup>29</sup>, lo que sin duda permite el ejercicio de un mayor control.

En el lado opuesto, hay algunos aspectos que han sido objeto de crítica por su carácter restrictivo de la publicidad. En este sentido, parece en exceso restrictiva la exención de los partidos respecto de algunas obligaciones de publicidad como la del art. 8.3 LTAIPBG, relativa a la publicación de relación de sus bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, o la matización que hace el art. 8.2 LTAIPBG que, como se ha señalado, respecto de los contratos y los convenios suscritos por los partidos excluye la obligación de publicar la información relativa a otras entidades concedentes que no puedan considerarse Administración Pública.

Junto a los partidos políticos, no hay que olvidar que las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos (definidas, a estos efectos, en la Disposición Adicional séptima de la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos) en tanto que también son perceptoras de subvenciones públicas, se encuentran sometidas a este

---

<sup>29</sup> En el nuevo apartado 9 del art. 3 de la LO 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, se dispone que todos los organismos y Administraciones Públicas que concedan subvenciones a los partidos políticos deberán hacer público el detalle de las subvenciones abonadas y de los perceptores al menos una vez al año, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

régimen de publicidad aunque por una vía distinta, es decir, no tanto por su vinculación con los partidos sino en su calidad de entidades privadas receptoras de subvenciones en una cantidad relevante que se determina en el apartado b) del art. 3 de la LTAIPBG (De la Nuez Sánchez-Cascado, 2014, p.162). De conformidad con este precepto, solo están sujetas a la obligación de publicación de la información **a la** que se refieren los arts. 5 a 8 LTAIPBG, aquellas entidades privadas distintas de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales que reciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan el carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros (art. 3 LTAIPBG).

### 3. Conclusiones

La inclusión de los partidos políticos en la LTAIPBG, a pesar de lo limitado del alcance de las obligaciones que establece, incide en la necesaria sumisión de la actuación de las formaciones políticas a este principio general, contenido hasta el momento en normas sectoriales, más exigentes, pero ceñidas al ámbito de la financiación. Evitar la dispersión normativa, así como el desarrollo de la transparencia desde un punto de vista más general aplicado a la actuación de los partidos políticos, no solo favorecería la seguridad jurídica, sino también, contribuiría a la definición de un modelo más eficaz y objetivamente más amplio de control.

Las limitaciones de la LTAIPBG se manifiestan, por ejemplo, en que muchas de las obligaciones previstas lo están, como hemos visto, para las Administraciones Públicas y difícilmente encajan y son aptas para alcanzar la transparencia en el ámbito de los partidos políticos y sus fundaciones. También, en que el concepto de transparencia que las justifica, como señala Guichot, se encuentra, respecto de los sujetos obligados del art. 3 de la Ley, excesivamente ligado a aquella parte de su actividad que esté relacionada con el manejo de los fondos públicos que reciben, y no a otras actuaciones que también responden al concepto de corrupción, que va más allá de la estrictamente económica. Desde el punto de vista del contenido de las obligaciones, es cuestionable la limitación de la publicidad por razón de la cuantía de las aportaciones recibidas (donaciones y legados superiores a 25.000 €) o el dilatado espacio temporal en el que está prevista la obligación de publicidad por parte del Tribunal de Cuentas, desde el punto de vista de su eficacia como medios de control (Sánchez Muñoz, 2016).

La exclusión de una obligación informativa «a demanda» y su limitación a una obligación de carácter general y prefijada por la propia Ley, inicialmente fue merecedora de una valoración positiva en lo que supuso de progreso frente a la legislación anterior. Sin embargo, dista mucho de constituir una herramienta verdaderamente efectiva de control (De la Nuez Sánchez-Cascado, 2014) entre otras cosas porque, por su generalidad, difícilmente satisface el interés informativo y no culmina el avance definitivo hacia una transparencia real. Obviamente no se trata de introducir una apertura extrema que estrangule el funcionamiento de los partidos y su estrategia política (que además de jurídicamente cuestionable, produciría un efecto perverso), o que invada aquellos espacios que son manifestación de la dimensión privada de las formaciones políticas o del espacio de libertad ideológica de quienes las sustentan (Moretón Toquero, 2014), pero sí resulta necesario precisar y extender esta obligación a aquella información que pueden ser calificada de «pública». Y ello porque con la transparencia informativa se colman objetivos diversos, propios del sistema democrático, que van desde el mero interés informativo, hasta los intereses de participación, de expresión, crítica y ejercicio del control por parte de los ciudadanos, los medios de comunicación, las instituciones, y los actores políticos.

Ahora bien, de la misma forma que las normas jurídicas no bastan para solucionar cuestiones tan complejas como la corrupción, tampoco la transparencia es por sí misma una panacea ni puede colmar generosamente las expectativas si al mismo tiempo no se abordan otras cuestiones de fondo, entre las que se han señalado para este específico ámbito: la regulación de las aportaciones recibidas por las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos, la promoción del cumplimiento de la Ley 19/2013 –entre otras cosas, a través del desarrollo de su reglamento– para garantizar la publicación de las cuentas generales de las formaciones políticas en sus sitios *web*, en formatos abiertos y reutilizables, por ejemplo<sup>30</sup>.

Tampoco, si la transparencia se queda en la publicidad o la mera obligación de suministro de información sin que los agentes principales de control (instituciones, formaciones políticas, medios de comunicación o la ciudadanía) ejerzan sus funciones para hacerla eficaz, creando entonces una falsa imagen de transparencia, por autorreferencial, que no alcanza plenamente su eficacia al no producir los impactos positivos que de ella se esperan.

## Bibliografía

- Alonso Timón, A. J. (2012). El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho. En *Revista Asamblea*, (27), 27-62.
- Barrero, C. (2014). Transparencia. Ámbito subjetivo. En E. Guichot (Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la Ley 19-2013 de 9 de diciembre* (63-96). Tecnos
- Barrero, C., Guichot, E. y Horgué, C. (2014). Publicidad activa. En E. Guichot (Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la Ley 19-2013 de 9 de diciembre* (143-198). Tecnos.
- Blanco Valdés, R. L. (2015). La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema. En *Teoría y Realidad Constitucional*, (35), 149-182.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- De la Nuez Sánchez-Cascado, E. (2014). Los partidos políticos. En E. De la Nuez. y C. Tarín (Coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (148-168). La Ley-Wolters Kluwer
- García de la Cal, J. L. (2020). Las obligaciones de transparencia en relación con los partidos políticos europeos y sus fundaciones. En M. Sánchez de Diego. y J. Sierra (Coords.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto* (453-468). Wolters Kluwer.
- García López, E. (2013). La corrupción: ¿un problema jurídico o un estadio sociológico-moral?. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (35), 68-74.
- Javato Martín, A. (2017). El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP), Aspectos dogmáticos, político-criminales y de Derecho comparado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (19-26), 1-41.
- Moretón Toquero, M. A. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista jurídica de Castilla y León*, (33), 1-24.

<sup>30</sup> Recomendaciones recogidas en el citado Informe de Transparencia Internacional relativo a la 35ª Sesión del Examen Periódico Universal de España (enero/febrero 2020), apartado II-Financiación de partidos políticos, atendiendo a los resultados del Barómetro Global de Corrupción 2017. Accesible en: <https://transparencia.org.es/informe-de-ti-e-para-el-examen-periodico-universal-de-espana-2020/>

- <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319383546/Redaccion>
- Moretón Toquero, M. A. (2016). El control social y ciudadano de los partidos políticos. En F.J. Matia Portilla (Dir.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos* (471-492). Tirant lo Blanch.
- Pajares Montolío, E. J. (2019). *Transparencia y financiación de partidos políticos*. En J. Rodríguez-Dincourt (Dir.), *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción* (67-91). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rey Martínez, F. (2015). Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento español. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (5), 192-233. <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/derecho-de-acceso-la-informacion-y-secretos-oficiales-en-el-ordenamiento-espanol>
- Rubio Núñez, R. y Gonzalo Rozas, M.A. (2017). Artículo 3. Otros sujetos obligados. En A. Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (389-408). Civitas-Thomson Reuters.
- Sánchez de Diego, M. (2013). Transparencia y acceso a la información pública ¿son lo mismo? Por un derecho fundamental a acceder a la información pública. En L. Corredoira y L. Cotino (Dirs.), *Libertad de expresión e información en Internet*, CEPC.
- Sánchez Muñoz, O. (2016). El control sobre la financiación de los partidos políticos en España. En F.J. Matia Portilla (Dir.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos* (387-421). Tirant lo Blanch.
- Villoria Mendieta, M. (2006). *La corrupción política*. Síntesis.
- Villoria Mendieta, M. (2020). *Combatir la corrupción*. Gedisa.
- Villoria Mendieta, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, (194), 213-247. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-194-octubre-diciembre-2021/que-condiciones-favorecen-una-transparencia-publica-efectiva-articulo-de-revision-0>