

La financiación ilegal de partidos políticos

Un análisis político-criminal

Manuel Maroto Calatayud

Derecho penal & Criminología



Colección

Derecho penal y Criminología

Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno
Ramon Ragués i Vallès
Luis Greco
(dirs.)

LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS
UN ANÁLISIS POLÍTICO-CRIMINAL

MANUEL MAROTO CALATAYUD

**LA FINANCIACIÓN ILEGAL
DE PARTIDOS POLÍTICOS
UN ANÁLISIS POLÍTICO-CRIMINAL**

Prólogo de
Adán Nieto Martín

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2015

La colección *Derecho penal y Criminología* publica aquellos trabajos que han superado una evaluación anónima realizada por especialistas en la materia, con arreglo a los estándares usuales en la comunidad académica internacional.

Los autores interesados en publicar en esta colección deberán enviar sus manuscritos en documento *Word* a la dirección de correo electrónico *manuscritos@derechopenalycriminologia.es*. Los datos personales del autor deben ser aportados en documento aparte y el manuscrito no debe contener ninguna referencia, directa o indirecta, que permita identificar al autor.

Puede encontrarse más información sobre la colección en la siguiente página web: *www.derechopenalycriminologia.es*.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Manuel Maroto Calatayud

© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.

San Sotero, 6 - 28037 MADRID

☎ (91) 304 33 03

www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-1381-076-8

Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I. BREVE HISTORIA DE LOS ESCÁNDALOS DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS EN ESPAÑA	21
1. LA PROBLEMATIZACIÓN <i>POST-WATERGATE</i> DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS	21
2. LA CLANDESTINIDAD Y LA PRIMERA TRANSICIÓN (1973-1979)	23
3. LOS PRIMEROS AÑOS OCHENTA (1979-1982).....	30
4. LOS AÑOS OCHENTA Y LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS (1982-1989).....	40
5. LOS AÑOS NOVENTA (1987-1996)	60
6. EL NUEVO SIGLO. DE FILESA A BÁRCENAS (1996-2013).....	85
CAPÍTULO II. MODELOS DE PARTIDO Y DE CORRUPCIÓN: LA RESPUESTA LEGISLATIVA ESPAÑOLA	111
1. CORRUPCIÓN Y PARTIDOS.....	111
2. LA EVOLUCIÓN ORGANIZATIVA DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS.....	115
2.1. El partido de notables	116
2.2. El partido de masas	118
2.3. El partido <i>catch-all</i> , «partido de todos», o partido profesional-electoral.....	120
2.4. El cártel de partidos	123
3. ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN FINANCIERA DE LOS PARTIDOS.....	125

	Pág.
3.1. El partido clientelista de masas	126
3.2. El partido elitista financiado externamente.....	127
3.3. El partido de elite autofinanciado.....	128
3.4. El cártel de partidos	128
4. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS EN ESPAÑA	129
4.1. La financiación electoral.....	137
4.2. La financiación ordinaria	144
4.3. Fiscalización, control interno y sanciones	155
CAPÍTULO III. LA APROXIMACIÓN PENAL A LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS	163
1. REFORMA Y CRIMINALIZACIÓN EN MATERIA DE FINANCIACIÓN POLÍTICA.....	163
1.1. La vía reformista: de <i>Buckley</i> a <i>Citizens United</i>	166
1.2. La vía de la intervención penal: del cohecho a la criminalización de la ruptura de deberes de lealtad.....	173
2. LA «ATIPICIDAD RELATIVA» DE LA FINANCIACIÓN ILEGAL EN ESPAÑA.....	175
2.1. La tesis de la dispersión o desfocalización	177
2.2. La tesis de la contribución al fracaso de las alternativas de regulación.....	178
2.3. La tesis de la instrumentalización	179
2.4. Financiación ilegal de partidos: definición, injusto específico, bien jurídico.....	180
2.5. La protección de la vinculación democrática.....	187
3. LA FINANCIACIÓN ILEGAL COMO DELITO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	192
3.1. Cargos de partido y funcionarios públicos.....	193
3.2. La controversia sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos	195
3.3. Partidos y funciones públicas formales	195
3.4. Partidos y funciones públicas informales	197
3.5. Partidos y concepto penal de funcionario y autoridad pública.	202
3.6. Autoría y participación del partido en delitos contra la administración pública	212
3.7. El partido como intermediario del cohecho.....	213
3.8. El partido como autor de cohecho activo o de tráfico de influencias	218
3.9. Otros delitos contra la administración pública: malversación y prevaricación	223
3.10. Consideraciones críticas	224

	Pág.
4. LA FINANCIACIÓN ILEGAL COMO DELITO ELECTORAL..	227
4.1. El delito de falsedad contable electoral.....	230
4.2. La apropiación indebida de fondos electorales.....	232
4.3. Los delitos electorales en Estados Unidos.....	234
5. LA FINANCIACIÓN ILEGAL COMO DELITO SOCIETARIO.	240
5.1. Financiación ilegal y delitos societarios.....	241
5.2. ¿Son los partidos sociedades a efectos penales?	243
5.3. Financiación ilegal y administración desleal.....	247
5.4. Financiación ilegal y falsedades societarias y contables	260
a) Falsedades de cuentas electorales.....	262
b) Falsedades societarias.....	262
5.5. Falsedades contables contra la hacienda pública.....	269
5.6. Falsedades documentales.....	271
6. LA FINANCIACIÓN ILEGAL COMO DELITO CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA.....	276
6.1. El delito fiscal	277
6.2. El fraude de subvenciones	280
7. LA FINANCIACIÓN ILEGAL COMO CRIMINALIDAD OR- GANIZADA.....	285
7.1. La asociación ilícita	286
7.2. El blanqueo de capitales.....	294
8. LA TIPIFICACIÓN AUTÓNOMA DEL DELITO DE FINAN- CIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	298
8.1. La propuesta de tipo de Adán Nieto	301
8.2. La propuesta de tipo de Inés Olaizola.....	304
8.3. Propuestas legislativas: introducción de los tipos de financia- ción ilegal en la reforma penal de 2015	306
a) Las distintas propuestas de los grupos parlamentarios	309
b) Los nuevos tipos penales del art. 304 <i>bis</i> y <i>ter</i>	313
8.4. El tipo básico de financiación privada prohibida del art. 304 <i>bis</i> 1	314
8.5. Los tipos agravados de delito de financiación privada prohibi- da del art. 304 <i>bis</i> 2.....	315
8.6. El delito de asociación ilícita con fines de financiación de par- tidos políticos del art. 304 <i>ter</i>	317
8.7. La responsabilidad penal de los partidos políticos, federacio- nes, coaliciones o agrupaciones de electores	317
8.8. Resumen y valoración de los tipos introducidos en 2015	319
8.9. Algunas propuestas de <i>lege ferenda</i>	320

	Pág.
CAPÍTULO IV. AUTORREGULACIÓN E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA A TRAVÉS DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.....	325
1. AUTORREGULACIÓN, LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA INTERNA.....	325
2. APUNTES SOBRE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	331
2.1. El fallido marco de autorregulación de los partidos políticos.....	334
2.2. Induciendo al debido control: la responsabilidad penal corporativa como cláusula de cierre.....	345
2.3. Conectando justicia restaurativa y democracia interna.....	346
2.4. El mal precedente de la Ley de Partidos Políticos.....	350
2.5. La posibilidad de sanciones estructurales como estrategia de regulación	361
3. CONCLUSIONES: LA DEMOCRACIA INTERNA COMO SISTEMA DE GOBIERNO CORPORATIVO.....	367
BIBLIOGRAFÍA.....	371

PRÓLOGO

Cuando planteamos esta tesis doctoral partíamos de la siguiente hipótesis: ¿por qué no tratar a los partidos, desde el punto de vista penal, como empresas? o, más concretamente, por qué no exigir a los partidos lo mismo que exigimos a éstas a través de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, es decir, que se autorregulen a través del diseño y la implantación de programas de cumplimiento normativo, con el fin de prevenir, descubrir y, llegado el caso, sancionar disciplinariamente los casos de financiación ilegal. Se trataba de abordar la financiación ilegal como si fuera un caso más de corporate crime, que debía ser analizado y tratado con la misma medicina. Compliance y partidos políticos hubiera sido un título, más o menos adecuado, para este trabajo si se hubiera limitado a seguir esta hipótesis preliminar, que coincide con la descripción que del sistema actual de partidos realiza la ciencia política, donde éstos se asemejan a empresas que, en un mercado fuertemente oligopólico, compiten entre sí por el voto.

En un momento en que aún no se había producido la reforma de 2010, que introducía con claridad la responsabilidad penal de las personas jurídicas, era difícil de imaginar que, con todos los defectos que se quiera, que son muchos, el panorama legislativo comenzara a aproximarse a aquello que barruntábamos cuando esta investigación se empezó a fraguar: la reforma del CP de 2012 ha incluido a los partidos políticos dentro de la responsabilidad penal de las personas jurídicas; la reciente reforma de la Ley de Partidos de 2015 les obliga a tener programas de cumplimiento conforme a lo dispuesto en el art. 31 bis del Código Penal (art. 9); este último precepto, además, desde la LO 1/2015 fija de manera más exacta los contenidos de los modelos de organización; el Código Penal tipifica el delito que por antonomasia puede imputársele, la financiación ilegal; finalmente la Ley de Financiación de los Partidos Políticos dibuja la hasta ahora escabrosa y absolutamente criminógena figura del tesorero del partido, como una suerte de compliance officer, guardián de la integridad financiera de la organización política.

Después volveremos sobre el potencial que este grupo de normas puede desplegar en la batalla contra la corrupción y la financiación ilegal, porque lo que ahora me interesa subrayar es que Manuel Maroto, afortunadamente, ha enriquecido y superado con creces la hipótesis de trabajo originaria. El libro que

ahora tiene en sus manos contiene una radiografía de los problemas de nuestro sistema de partidos, realizada a través de un minucioso y apasionante análisis histórico de la financiación ilegal (capítulo I) y de las aportaciones de la ciencia política (capítulo II), que supera con creces lo que sería exigible a un trabajo de Derecho penal. Esta radiografía es, sin embargo, utilísima pues sirve para diagnosticar la enfermedad: el «legalismo mágico» sobre el que el legislador y los jueces construyen sus decisiones. Los partidos políticos no son entidades que median entre la sociedad y el Estado, ni mucho menos partidos de masas que basan su potencial electoral en el trabajo y las contribuciones de sus afiliados. Los partidos políticos se han convertido en empresas que controlan y dominan el Estado, que cooptan los cargos públicos, que se han especializado en la extracción de sus recursos, en empresas que, como cualquier otra, necesitan enormes sumas de dinero para realizar su actividad.

La captura del Estado explica que sean capaces de regular la normativa sobre financiación del modo que mejor se adapta a sus necesidades, creando subterfugios que les permite eludir sus controles. Pero también su dominio sobre cualquier tipo de decisión pública, desde el diseño de un plan de infraestructuras o de ordenación urbanística, hasta la resolución de los contratos públicos vinculados a su ejecución, les permite sin ser parte formal de la administración ofrecer y vender influencias o decisiones públicas. Y este es el meollo de la financiación ilegal. De este modo, el «realismo mágico» de la corrupción en nuestro país convive con un «legalismo mágico» que es incapaz de ponerle freno, porque es incapaz de apreciar lo evidente: que tras la financiación ilegal al igual que ocurre en los delitos de cohecho se encuentra la compraventa de funciones públicas. Eso sí, una compraventa de funciones públicas que ya no responde al modelo sinalagmático sobre el que aún descansan los delitos de cohecho, apegado todavía a la idea de quid pro quo, sino que descansa en un modelo clientelar, en el que ambas partes entablan una relación estable en la que se suceden en el tiempo dádivas y favores. Desde este punto de vista, la consolidada distinción entre donaciones finalistas y no finalistas pierde sentido, de manera paralela a lo que ocurre en las reformas más recientes de los delitos de corrupción en el derecho comparado, como la italiana, donde el cohecho propio, pierde protagonismo en relación con la figura de la entrega de una ventaja económica en atención al cargo.

Se entenderá tras lo expuesto que el flamante delito de financiación ilegal sigue siendo un claro exponente de la captura legislativa, hasta extremos que bordean la arbitrariedad legislativa, y por tanto cuestionan su constitucionalidad. E igualmente se entiende muy bien que ante los escándalos de corrupción los dirigentes políticos sigan posponiendo cualquier tipo de sanción interna a que «hablen los jueces». Pues saben que los jueces, en el mejor de los casos, sancionarán la financiación a través de tipos penales (falsedades, blanqueo, delito fiscal...) tan alejados del injusto real de la financiación ilegal, que difuminarán la responsabilidad del partido como organización y sus dirigentes.

En este contexto, la viabilidad de la hipótesis originaria sobre la que se asentaba este trabajo era más que dudosa. El gran mérito de la presente monografía es que sienta las bases para construir un sistema de autorregulación de los partidos políticos eficaz. La estrategia de política criminal elegida por el legislador sólo es creíble si se inserta en un cambio profundo en la cultura de estas organizaciones, cuyo eje central no es otro que obedecer a la Constitución de 1978 y desarrollar el mandato de democracia interna como compuesto básico de las formas de regulación y autorregulación de las formaciones políticas. Como expone el autor en otra publicación imprescindible para acercarse a esta cuestión¹, ello debe concretarse, entre otros aspectos, en que éstos deben ser nuevamente los protagonistas de la financiación, a través de mecanismos como el micromecenazgo (crowdfunding), y tener suficientes herramientas de control de la actividad de sus dirigentes. Existen algunos elementos dentro del nuevo paquete de medidas legislativas que pueden ser utilizados para avanzar en la dirección propuesta. Manuel Maroto evidencia en el último capítulo de este libro el potencial de los modelos de organización como herramienta para empoderar a los afiliados y conseguir un mayor control de las élites del partido.

En este aspecto creo que juega, en primer lugar, un papel destacado, el sistema de «doble pivote» sobre el que el art. 31 bis ha decidido construir los programas de cumplimiento. Siguiendo la experiencia italiana del D. Leg. 231, el art. 31 bis requiere, de un lado, que el órgano de administración adopte y ejecute con eficacia un modelo de organización con medidas de vigilancia y control idóneas para la prevención de actividades delictivas y, de otro, que establezca un comité de vigilancia, cuya esencia es que ha de ser un órgano con un grado de independencia suficiente para supervisar los controles que afectan específicamente a los administradores y a la alta dirección de la entidad. La razón última de este órgano de vigilancia es hacer creíble que los mecanismos de prevención también afectan a los dirigentes de la entidad y que, por ello, y a diferencia de lo que ocurría en el antiguo art. 31 bis, puede existir en relación con este grupo un «debido control». En las sociedades cotizadas esta labor pueden realizarla las comisiones de auditoría, que como es conocido están compuestas por consejeros independientes y no ejecutivos.

La cuestión es cómo trasladar el espíritu de esta bicefalia a las organizaciones políticas. En este sentido, parece claro que la responsabilidad de diseñar e implementar el programa de prevención recaerá sobre los órganos de dirección del partido político, principalmente sus comisiones ejecutivas, conjuntamente, como después se dirá, con el responsable de gestión económico-financiera. Pero el aspecto clave, a mi juicio, es la elección y conformación del órgano de vigilancia, cuya característica principal es su independencia de los dirigentes

¹ M. MAROTO CALATAYUD, «Qué hacemos para contar con medios de control democrático de la financiación frente a la corrupción de los partidos», en M. MAROTO, V. ANDERICA, S. BALEATO y M. ONGIL, *¿Qué hacemos con la financiación de los partidos políticos?*, Akal, 2013, pp. 7 y ss.

del partido. Si algo debe caracterizar a este órgano en una formación política es que debe ser un verdadero contrapoder, un elemento de check and balances. Dado que sería incomprensible que los partidos políticos quedaran por debajo de las exigencias de «gobierno corporativo» que se les exigen a las entidades cotizadas, la solución más adecuada es que estuviera formado por personas totalmente ajenas a los órganos de dirección, sin ningún tipo de funciones ejecutivas. «Consejeros independientes» que no ocupen, ni hayan ocupado cargos relevantes en la formación o en la administración pública como consecuencia de su pertenencia a la formación política. Probablemente, la tendencia en muchos partidos puede ser la de convertir a las comisiones de garantías, u órganos similares, en este órgano de supervisión. De hecho en algunos partidos estas comisiones funcionan ya como una suerte de comité de ética. En qué medida esta elección es correcta, depende de si resulta creíble que las personas que integran estos órganos sean capaces efectivamente de supervisar la actividad de los máximos responsables y cargos públicos de la organización. Un comité de supervisión elegido directamente por los afiliados entre personas de reconocido prestigio ajenas al partido, y con competencias profesionales en materia de cumplimiento, cumpliría mucho mejor esta función.

El segundo elemento a resaltar en la conformación del compliance de la empresa es la figura del responsable de la gestión económico-financiera. Como antes señalaba, su configuración en el art. 14 bis de la Ley de Financiación de Partidos Políticos lo convierte en un responsable de cumplimiento. Dentro de la tipología de los oficiales de cumplimiento cabe distinguir entre dos grandes grupos. El primero, el más común, es el que por delegación del órgano de dirección tiene encomendada la ejecución del programa de cumplimiento, velar por su efectividad en el día a día. El segundo modelo aparece en algunos sectores en los que el legislador exige que el responsable de cumplimiento no sea un simple delegado del órgano de dirección, y le conforma como una suerte de representante de intereses públicos dentro de la entidad, exigiendo, para ello, que su función esté rodeada de una serie de garantías. Un buen ejemplo de este segundo tipo de oficiales de cumplimiento es el que se prevé en el Proyecto de reglamento de protección de datos o, en algunos países como Alemania, en la legislación sobre prevención del blanqueo de capitales o abuso de mercado. La configuración legal del responsable de la gestión económico-financiera pertenece a esta segunda categoría más avanzada de responsables de cumplimiento. Aunque la ley ha dejado libertad a cada partido para que su elección sea realizada conforme determinen sus estatutos, y sólo insiste en los requisitos de honorabilidad y profesionalidad, su responsabilidad en relación con la regularización contable sólo es creíble y admisible si se le confieren poderes independientes y se establece un medio de elección acorde con esta independencia, que en realidad no puede ser otro que su designación directa por los afiliados o, al menos, los congresos. Sin poderes efectivos y un verdadero estatuto de independencia esta figura, como señala Manuel Maroto, corre el peligro de convertirse

en el «chivo expiatorio» de la financiación ilegal, mediante el que los dirigentes del partido lavarán sus culpas.

Como puede verse, desarrollados coherentemente, tanto las disposiciones del art. 31 bis, como el art. 14 bis de la Ley de Partidos, conducen a un mismo lugar: que el programa de cumplimiento sirva a la democracia interna, mediante el empoderamiento de los afiliados en el control de la organización a través de la creación de contrapoderes que limiten el poder de los dirigentes. Una filosofía jurídica similar a la del gobierno corporativo dentro de las sociedades cotizadas, que igualmente tiene como objetivo aumentar los poderes de control de los accionistas.

Un tercer elemento de control de la dirección del partido es sin duda la necesidad de que los partidos políticos cuenten con canales de denuncia (art. 31 bis 5 apdo. 4 del CP). El repaso a los casos de corrupción que se hace en el primer capítulo de esta obra pone de manifiesto tanto el papel fundamental que han jugado las denuncias internas en su descubrimiento, como las represalias que se han tomado frente a los whistleblowers. El Partido Popular sigue incluso considerando como infracción disciplinaria grave la de «propagar, por cualquier medio, noticias que desprestigien al Partido, sean descalificatorias del mismo o de cualquiera de sus Órganos de Gobierno, representación o de los Grupos Institucionales». No es tarea fácil diseñar un canal de denuncias en un partido político. La esencia de su regulación es cómo proteger la confidencialidad y amparar los derechos de los denunciantes frente a cualquier tipo de represalias. Mientras que en el ámbito de la empresa o la función pública, paulatinamente el derecho del trabajo o leyes específicas les conceden una serie de garantías, no es fácil aventurar cuál va a ser la suerte de un afiliado que denuncie un caso de financiación ilegal o corrupción ante el canal de denuncias del partido. Desde luego, puede que reglamentariamente se establezca que el denunciante de buena fe no puede ser expulsado o sancionado, pero esto es un derecho mínimo, que no impide que sea condenado de facto al ostracismo dentro de la organización y que al final termine por abandonarla «voluntariamente». Por esta razón, la principal garantía del denunciante en una organización política es preservar al máximo la confidencialidad, para lo cual sería conveniente que el canal de denuncias estuviera gestionado por una persona ajena al partido. Incluso en este ámbito valdría la pena reflexionar sobre la necesidad de que las denuncias pudieran ser anónimas.

Un cuarto elemento del programa de cumplimiento, que correctamente desarrollado puede suponer un importante revulsivo para la instauración de una cultura de la legalidad en las organizaciones políticas, es el derecho disciplinario unido al carácter vinculante de los códigos éticos o de conducta. Es verdad que la práctica totalidad de los partidos han aprobado en los últimos años este tipo de normas y es verdad también que les otorgan un carácter vinculante, sancionando disciplinariamente las infracciones a sus normas. Sin embargo, lo hacen en una lógica diametralmente opuesta al modo en que funcionan las

sanciones disciplinarias como parte de un programa de cumplimiento normativo. En la lógica de los partidos políticos, la apertura de una investigación penal sirve para bloquear el sistema disciplinario a la espera de la «imputación», el «procesamiento» o incluso, para algunos, la existencia de una «sentencia firme». El sistema de control interno se subordina de este modo a la investigación pública. La lógica del cumplimiento normativo, la que opera en las empresas, es justo la contraria. La existencia de una sospecha de irregularidad, por ejemplo, detectada a través del canal de denuncias, lleva a la apertura inmediata de una investigación interna, con el fin de establecer cuanto antes las responsabilidades, de detectar cuáles han sido los fallos en el sistema de control y colaborar con la administración de justicia, facilitándole todo tipo de pruebas. Ninguna empresa espera a despedir a un directivo sospechoso bajo el pretexto de que debe existir una imputación. Es la empresa la que se apremia por sancionar y colaborar con los jueces y a intentar, que al menos en lo que a ella concierne, el proceso penal se cierre pronto y disminuya el coste reputacional.

Desde la lógica del cumplimiento normativo, una de las polémicas más absurdas de los últimos tiempos es la relativa a la palabra «imputado» y sus repercusiones en la responsabilidad política. La ética pública que refleja el código interno de cada organización debe ser independiente de la responsabilidad penal, las sanciones que de ella se derivan no estar vinculadas a las reglas probatorias del ius puniendi, ni regir necesariamente con toda su amplitud derechos como el no declarar contra uno mismo. Cabe esperar que una de los principales rendimientos del cumplimiento normativo en las formaciones políticas es que consiga por fin deslindar las responsabilidades políticas de las penales.

No es éste, lógicamente, el lugar donde desarrollar al completo los elementos de un programa de cumplimiento adaptado a partidos políticos. Lo expuesto creo que da suficientes muestras de la importancia de la aportación de Manuel Maroto al problema de la financiación ilegal. He disfrutado mucho discutiendo, más que dirigiendo, esta tesis doctoral, y mucho más aún viendo cómo su autor al realizarla no dejaba de madurar y crecer intelectualmente, convirtiéndose en un penalista con estilo, metodología y voz propia. Ojalá que la universidad consiga motivarle y capturarle.

Adán NIETO MARTÍN
Catedrático de Derecho penal
Instituto de Derecho penal europeo e internacional
UCLM

INTRODUCCIÓN

Aunque no tanto como el propio periodo histórico en que se ha gestado, este libro ha mutado llamativamente desde sus orígenes. Concebido como una tesis doctoral sobre los problemas jurídicos y penales que planteaban los casos de financiación ilegal de partidos, el texto acabó encontrando acomodo en el análisis político criminal, sociológico e histórico. Creo que el cambio no fue inoportuno. La corrupción en el ámbito de los partidos plantea problemas que van mucho más allá de las cuestiones penales, y que hay que afrontar de otra forma. La dogmática jurídico-penal no puede ni debe asumir exclusivamente la función crítica de fenómenos sociales como éste¹.

Es un contexto de progresiva pérdida de legitimidad de los sistemas democrático-representativos, los escándalos de corrupción en partidos políticos han cobrado especial protagonismo. No es difícil imaginar por qué: la narrativa del escándalo político es la de la invasión de lo político por parte de las fuerzas del mercado, la del avance del «nexo del dinero», que a su paso destruye el resto de formas no mercantiles de sociabilidad política. «La corrupción es el recordatorio ilegítimo de los valores del mercado (todo puede ser comprado y vendido) en una era en que cada vez más el capitalismo, de manera incluso legítima, permea lo que antes eran esferas sociales y políticas autónomas», afirma un lúcido analista en la materia². La financiación de los partidos ha adquirido en nuestras sociedades, de esta forma, una enorme significación social y simbólica. Sin duda son mucho más fáciles de entender los mecanismos del soborno que los de la economía mundial. Los escándalos de financiación de partidos constituyen una especie de «pornografía del poder»³.

Más allá de esa significación fundamentalmente simbólica, la corrupción y la financiación de los partidos son verdaderos instrumentos de go-

¹ De hecho, diría Muñoz Conde, «los términos dogmática y crítica son términos opuestos, difícilmente reconducibles a una unidad», F. MUÑOZ CONDE, «Presente y futuro de la dogmática jurídico-penal», en *Revista Penal*, núm. 5, enero de 2000, p. 51.

² J. GIRLING, *Corruption, capitalism and democracy*, Londres, Routledge, 1997. Peter Bratsis recuerda que esa separación fue siempre una «ilusión burguesa»: P. BRATSI, «The Construction of Corruption, or Rules of Separation and Illusions of Purity in Bourgeois Societies», *Social Text*, vol. 21, núm. 4, 2003.

³ R. A. MILLER, *The Erotics of Corruption: Law, Scandal, and Political Perversion*, State University of New York Press, 2009.

bierno cuyo impacto no ha de ser minusvalorado. Un ejemplo ilustrativo: la historia de la *Glass-Steagall Act*, la ley estadounidense que, en 1929, separó banca comercial y banca de inversión, convirtiéndose en símbolo de la capacidad intervencionista del Estado del *New Deal* frente a la poderosa industria financiera. Su derogación en 1999, tras décadas de presiones y varios miles de millones de dólares invertidos por el *lobby* bancario, decantó la deriva de la economía mundial hacia su actual situación⁴. Otro ejemplo, más cercano: las revelaciones, en el curso del *caso Bárcenas*, sobre los pagos al Partido Popular por parte de grandes constructoras adjudicatarias, ponen de manifiesto la vinculación de la política de infraestructuras, que durante décadas ha sido motor de la economía española, a intereses puramente empresariales.

Conviene, con todo, no dejarse llevar por la comodidad y buscar explicaciones demasiado sencillas en el comportamiento de élites y grupos de poder que compran y venden voluntades a través de intercambios de dinero. Aunque las prácticas de compra flagrante de decisiones políticas indudablemente existen, en las democracias capitalistas el poder económico tiene medios menos groseros de influenciar la actividad estatal contra los deseos de la mayoría⁵. En este sentido, este trabajo aspira a contribuir a la comprensión del problema de la corrupción en la tradición de la teoría crítica del Estado⁶. Algo quizás especialmente necesario teniendo en cuenta lo tentador que resulta hoy convertir en chivo expiatorio a una clase política que parece sobrevivir a remolque de los dictados del mercado⁷.

⁴ Véase el libro del antiguo economista jefe del Fondo Monetario Internacional, S. JOHNSON y J. KWAK, *13 bankers. The wall street takeover and the next financial meltdown*, Pantheon Books, 2009; un análisis de las actividades políticas de las grandes empresas financieras en relación al estallido de la crisis en: D. IGAN, P. MISHRA y T. TRESSEL, «A fistfull of dollars: lobbying and the financial crisis», *Research Department*, IMF, 31 de mayo de 2011, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09287.pdf>; también, el informe de las organizaciones *Essential Information* y *Consumer Education Foundation*, titulado: *Wall Street Watch «Sold out: how Wall Street and Washington betrayed América»*, marzo de 2009. Disponible en http://www.wallstreetwatch.org/reports/sold_out.pdf. Un resumen de la lista de cambios legislativos y de las cifras de inversión en actividades de *lobby*, en <http://www.wallstreetwatch.org/soldoutreport.htm>.

⁵ «El partido integrador contaba con mecanismos políticos de mayorías para implementar sus programas, pero se enfrentaba con que intereses hostiles frustraban la decisión mayoritaria a través de mecanismos económicos y sociales a su alcance. Pueden convocar huelgas (de trabajadores, o granjeros, o tenderos, o inversores), pueden retirar capital fuera del país, pueden apelar al a menudo hipócritamente invocado pero real factor conocido como la “confianza de la comunidad empresarial”». Véase O. KIRCHHEIMER, «The Transformation of the Western European Party Systems», en J. LAPALOMBARA y M. WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 197.

⁶ Véase, por ejemplo, R. MILIBAND, *El estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI, 1997; F. BLOCK, «The ruling class does not rule: notes on the marxist theory of the state», en *Socialist Revolution*, núm. 33, 1977

⁷ En alguna de las sesiones del juicio contra el expresidente de la Generalitat Valenciana, Francisco Camps, éste se mostró leyendo uno de los libros clásicos de la antropología en relación a la figura del chivo expiatorio, *La ruta antigua de los hombres perversos*, de René GIRARD (Anagrama,

En otro lugar he tratado la evolución de los discursos anticorrupción en la política criminal internacional como un proceso ligado a las transformaciones económicas de las últimas décadas y al papel internacional de Estados Unidos⁸. Aquí abordaremos el problema desde otros puntos de vista. En primer lugar, tras una introducción a la historia reciente de los escándalos de corrupción en nuestro país (Capítulo I), analizaremos el problema desde la óptica de la evolución de los partidos políticos como instituciones, por antonomasia, de representación de lo político, partiendo, fundamentalmente, del campo de la sociológica de los partidos (Capítulo II). Ambos ámbitos se han traducido en un cierto constitucionalismo antidemocrático que Gerardo Pisarello ha descrito como «un largo termidor», un periodo en el que se ha puesto en marcha una ofensiva contrarrevolucionaria de reconfiguración del poder de las élites⁹. A partir de ahí analizaremos, particularmente, lo que tiene que ver con el Derecho penal y su fracaso a la hora de controlar el problema de la corrupción (Capítulo III).

Aquí se plantea otro de los interrogantes centrales que atraviesan este trabajo: la del Derecho como instrumento de cambio social¹⁰. ¿Puede darse una verdadera legislación anticorrupción en materia de partidos, siendo esos mismos partidos juez y parte del proceso legislativo? ¿En qué condiciones? Los partidos se configuran idealmente como los espacios privilegiados para la política de base, para conectar las luchas y reivindicaciones sociales con los procesos legislativos e institucionales. Sin embargo, la realidad oligárquica y elitista de nuestro sistema de partidos supone obstáculos añadidos, a veces de apariencia insalvable, al cambio político basado en las relaciones de representación democrática.

En este sentido, la última parte de este trabajo está dedicada a explorar, partiendo del fracaso continuado durante décadas de la intervención pública en el ámbito de los partidos, algunas posibles estrategias de reforma, que incluyen la intervención penal, y en particular los modelos de intervención basados en la responsabilidad penal de las personas jurídicas, de inspiración empresarial¹¹ (Capítulo IV). El modelo busca partir de la toma en conside-

Barcelona, 1995); véase «Camps lee un libro sobre el Santo Job con referencias al “chivo expiatorio”», *rtve.es*, 16 de enero de 2012.

⁸ Véase el primer capítulo de M. MAROTO CALATAYUD, *La financiación ilegal de partidos políticos: un análisis político-criminal*, tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha, 2012.

⁹ Véase G. PISARELLO, *Un largo termidor*, Madrid, Trotta, 2011; en un sentido similar D. HARVEY, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.

¹⁰ Una cuestión planteada extensamente en B. DE SOUSA SANTOS, *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común el derecho*, Madrid, Trotta, 2009.

¹¹ La idea no es particularmente innovadora: «Braithwaite remarca que prácticamente todas las técnicas de control del delito supuestamente propias de la “modernidad tardía” han sido tomadas prestadas de la regulación empresarial. Las iniciativas en el campo de la justicia restaurativa se atribuyen frecuentemente a un cambio reciente en los sistemas penales, y a la nueva sensibilidad hacia las víctimas, especialmente en la gestión de las relaciones víctima-victimario en las comunidades indígenas. Sin embargo Braithwaite deja bien claro que para él la lógica de la justicia restaurativa

ración del contexto jurídico, político y económico en que nos movemos y, sobre todo, de la olvidada realidad de que las normas se crean en el seno de luchas colectivas¹². Es ésta precisamente la vía por la que creemos que pueden formularse propuestas jurídicas con cierto potencial de transformación: se trata de enmarcar «la regulación de los partidos en el proceso sociopolítico de la formación de la oposición al partido cartel»¹³, potenciar la capacidad de presión popular sobre el ordenamiento a través del desarrollo de las funciones constitucionales que los partidos políticos tienen encomendadas y, en particular, de tomarse en serio el mandato constitucional de democracia interna. Se trata de un mecanismo necesario para contrarrestar las tendencias oligárquicas de nuestro sistema político y facilitar formas fuertes de oposición a las imposiciones de los «poderes salvajes»¹⁴.

tiene un origen mucho más temprano, en “las prácticas regulatorias empresariales orientadas a la restitución, el empoderamiento de la víctima (tripartismo), el control comunitario, la coproducción de seguridad y la restauración de la confianza y las relaciones”. Véase T. ANTHONY, *The critical criminology companion*, Hawkins Press, 2008, p. 71.

¹² Stanley Cohen, reflexionando sobre el legado de la criminología crítica y radical de los años sesenta, en oposición al empuje del realismo criminológico, afirmaría: «Lo que ganamos abandonando la visión romántica y los excesos visionarios de los sesenta, lo perdemos olvidando las realidades que la criminología de aquella época puso de manifiesto; que las reglas son creadas en luchas colectivas inacabadas; que el “delito” es sólo una de las muchas posibles respuestas al conflicto, la ruptura de normas, y los problemas; que el modelo de Derecho penal (policía, tribunales, prisiones) ha fallado estrepitosamente como instrumento de protección de la justicia social para los débiles; que en las burocracias los profesionales del control del delito se vuelven autointeresados y auto-cumplidos. Éstas son verdades que no han sido refutadas. Los abolicionistas puede que se tomen esas verdades demasiado literalmente tratando de traducirlas en un programa concreto de política social. Los realistas, en cambio, convierten las concepciones de las víctimas demasiado literalmente en problemas expresados en el lenguaje del delito. Así se cosifica la misma etiqueta que (todavía) tiene que ser cuestionada y se legitima el mismo sistema que tiene que ser debilitado. Ganamos realismo político, pero perdemos horizonte de visión e integridad teórica». Citado en G. R. SKOLL, *Contemporary Criminology and Criminal Justice Theory. Evaluating justice systems in capitalist societies*, Nueva York, Palgrave, 2009, p. 84.

¹³ R. S. KATZ y P. MAIR, «The cartel party thesis: a restatement», *Perspectives on Politics*, núm. 7, 2009, p. 24. Sobre la noción de «partido cártel», véase el ya clásico: R. S. KATZ y P. MAIR, «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party», en *Party Politics*, núm. 1, 1995.

¹⁴ Véase L. FERRAJOLI, *Poderes salvajes*, Madrid, Trotta, 2011.

CAPÍTULO I

BREVE HISTORIA DE LOS ESCÁNDALOS DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS EN ESPAÑA

1. LA PROBLEMATIZACIÓN *POST-WATERGATE* DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS

Con su origen inmediato en las facciones políticas del sistema parlamentario inglés, los primeros sistemas de partidos nacen como tal con las revoluciones americana y francesa, y se desarrollan y extienden durante el siglo XIX¹. La aparición de los partidos es, así, paralela a la desaparición de la sociedad feudal y al tránsito hacia la industrial, y en ese sentido la peculiar Ilustración española desconoció la figura de los partidos². Con todo, la relación entre partidos y derecho fue especialmente complicada en esas primeras etapas, toda vez que como forma de organización de poder, la idea misma de los partidos chocaba en numerosos aspectos con la teoría liberal de la unidad de la nación, la representación democrático-parlamentaria y la división de poderes.

Fueron Inglaterra y los Estados Unidos, antes que Francia, los países que primero asistieron a la formación de partidos políticos modernos, y también probablemente en adentrarlos en su *crisis posmoderna*. Podemos decir que las elecciones presidenciales estadounidenses de 1968 son un punto de inflexión: inauguran una nueva época en materia de elecciones, corrupción y partidos. Las razones son variadas. Por una parte, las elecciones presidenciales de 1968 marcaban el final de una década convulsa: la guerra de Vietnam, los asesinatos de Kennedy y de Martín Luther King, las revueltas de Mayo del 68; los sesenta habían sido una época de contestación al sistema político y de luchas transformadoras que pusieron en pie de guerra

¹ M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2006; K. VON BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI, 2000.

² I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español*, Marcial Pons, 2009, pp. 23 y ss.

al *establishment* político. Ante ese clima contestatario y de desconfianza hacia las élites políticas, el candidato republicano Richard Nixon adoptó dos estrategias electorales: por una parte, aumentar los gastos de campaña con un inaudito uso de la televisión y de técnicas de marketing electoral, que convirtieron las elecciones en las más caras de la historia hasta entonces, con un incremento enorme con respecto a las anteriores³. Quizás era ese el único medio de incentivar el voto en una población que hacía gala de un escepticismo creciente hacia la democracia estadounidense. Por otra, Nixon aprovechó el incendiado clima social para explotar las ansiedades públicas ante los conflictos raciales y políticos, basando casi por entero su campaña en la promesa de «ley y orden», en una reformulación del sistema penal que abandonase las tendencias moderadamente liberales de las dos décadas precedentes.

Tras la victoria de Nixon sobre un Hubert Humphrey que mantenía un discurso político-criminal que todavía no despreciaba las causas sociales del delito⁴, tanto las elecciones como la política criminal americanas quedarían sustancialmente alteradas. En materia electoral se producía un viraje hacia campañas «capital-intensivas», en detrimento de las clásicas formas de organización y movilización «trabajo-intensivas», basadas en el trabajo de los militantes, más propias del partido de masas tradicional⁵. En materia político-criminal se acudía al sistema penal como mecanismo de restauración de la autoridad y la confianza pública, esto es, se efectuó un viraje notable hacia un sistema penal concebido como instrumento de gobierno⁶. Las siguientes elecciones, en 1972, quedarían marcadas por el escándalo *Watergate*, en el que quedaron al descubierto algunas de las técnicas ilegales a las que Nixon había recurrido para financiar ese modelo de campaña, así como el entramado de conglomerados comerciales y financieros que actuaban tanto a nivel nacional como en el extranjero, ejerciendo influencias políticas de todo tipo. El que se convertiría en el mayor escándalo de corrupción del siglo XX tuvo consecuencias que todavía perduran: entre ellas, la aprobación en 1971 de lo que a grandes rasgos sigue siendo el sistema estadounidense de control del dinero en política, basado en la imposición de obligaciones de transparencia (a cambio de legalizar la participación económica de las empresas en política) y en el papel de la *Federal Elections Commission* como agencia reguladora al estilo de la (institucionalmente mucho más poderosa) *Securities and Exchanges Commission*.

³ H. E. ALEXANDER, *Financing politics: money, elections, and political reform*, Washington D. C., CQ Press, 1984.

⁴ W. J. CHAMBLISS, *Power, politics and crime*, Westview Press, 2000; G. R. SKOLL, *Contemporary criminology and criminal justice theory. Evaluating justice systems in capitalist societies*, Nueva York, Palgrave Mcmillan, 2009, pp. 92 y ss.

⁵ Sobre esta distinción: K. STROM, «A Behavioral Theory of Competitive Political Parties», en *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, 1990.

⁶ J. SIMON, *Gobernar a través del delito*, Barcelona, Gedisa, 2011, pp. 28 y ss.

En los setenta dio también comienzo la primera fase de la internacionalización de la lucha anticorrupción que, adornada de motivaciones moralistas y pretensiones de regeneración ética y política, buscaba nivelar la arena internacional y eliminar barreras para la globalización. No es casual que 1973 fuera el año de la crisis del petróleo, de la liquidación del mapa de las ideologías del keynesianismo de Bretton Woods, y del *embedded liberalism*; una fecha considerada como arranque de una época económica protagonizada por líderes como Reagan, Thatcher, Pinochet o Deng Xiaoping⁷. O que en 1975, una de las propuestas de la Comisión Trilateral para asegurar la gobernabilidad ante la crisis fuera la de reducir la participación para evitar la polarización, a través, entre otras cosas, de abrir vías de financiación para los partidos distintas a la militancia, es decir, Estado y empresas: «Deben suprimirse las leyes que prohíben la financiación de los partidos por el Estado y por las grandes empresas y particulares. Los partidos no pueden depender exclusivamente de la financiación de la militancia (que genera capacidad de control de la dirección por las bases). A los fondos privados debe sumarse la financiación desde fondos públicos»⁸.

2. LA CLANDESTINIDAD Y LA PRIMERA TRANSICIÓN (1973-1979)

También a principios de los años setenta se formaba lo que sería el sistema de partidos de la democracia española. En plena Guerra Fría y con la dictadura franquista en declive, el país se había convertido desde mediados de los sesenta en una preocupación estratégica para los países del eje occidental, especialmente por el protagonismo que el Partido Comunista había acumulado como principal fuerza organizada de oposición al régimen⁹. Por este motivo, y en la línea de lo que ya había pasado anteriormente en países como Italia, durante los años inmediatamente anteriores a la muerte de Franco, y hasta bien entrados los años ochenta, diversas fundaciones alemanas participaron activamente en la formación de la incipiente democracia española. Fue especialmente el caso de organizaciones ligadas al SPD alemán, que tuvieron un papel determinante en la formación en España de un partido socialdemócrata, capaz de contrarrestar el protagonismo comunista

⁷ D. HARVEY, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007; N. KLEIN, *La doctrina del shock*, Madrid, Espasa, 2007.

⁸ J. C. MONEDERO, «El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe de la Trilateral de 1975», *Sociología Histórica*, núm. 1, 2012, p. 303; M. J. CROZIER, S. P. HUNTINGTON y J. WATANUKI, «The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission», New York University Press, 1973, pp. 178 y ss., disponible en http://www.trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf.

⁹ J. GARCÉS, *Soberanos e Intervenidos, estrategias globales, americanos y españoles*, Madrid, Siglo XXI de España, 1996; M. PINTO-DUSCHINSKY, «Foreign political aid: The German political foundations and their US counterparts», en *International Affairs*, vol. 67, núm. 1, 1991.

y asentar las bases para la constitución en España de una democracia de corte occidental «homologable a Europa». Algunas aproximaciones¹⁰ afirman que entre 1975 y 1980 la Fundación Friedrich Ebert financió con unos 20 millones de dólares al PSOE renovado, una escisión interior del PSOE histórico en el exilio, que en 1972 contaba con unos 1.500 afiliados¹¹. La importancia de la ayuda alemana fue tan grande que Ortuño Anaya¹² define a

¹⁰ B. VARGAS, «Las relaciones entre el PSOE y la Fundación Friedrich Ebert durante el franquismo, 1967-1970», en *Hispania Nova, Revista de Historia Contemporánea*, núm. 4, p. 61, n. 48; E. MUJAL-LEON, «European Socialism and the conflict in Central America», Washington, Praeger, Nueva York, 1989, p. 2, en el que el autor se basa en los datos proporcionados por el PSOE. Citado en C. T. POWELL, «La dimensión exterior de la transición española», *Afers Internacionals*, núm. 26, p. 21, n. 34, disponible en <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27936/40839>. La cifra parece corresponderse con las arrojadas por D. KONIECKI («el hombre de la Ebert» en España; véase «Nueve años como “hombre de la Ebert” en España», *El País*, 17 de enero de 1985) para el periodo 1976-1980: un envío de más de 27 millones de marcos (16,8 millones de dólares) a España. En C. POWELL, *España en democracia, 1975-2000*, Madrid, Plaza & Janes, 2002, p. 413, n. 151.

¹¹ E. V. MARRUEDO, «PSOE en la Transición (1974-79). Una aproximación histórica», *La transición a la democracia en España: actas de las VI Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en Archivos*, Guadalajara, 4-7 de noviembre de 2003, vol. 2, 2004, disponible en <http://biblioteca2.uclm.es/biblioteca/ceclm/websCECLM/Transici%C3%B3n/PDF/03-06.%20Texto.pdf>.

¹² P. ORTUÑO ANAYA, *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 199. El editor A. SCHIFFRIN, en sus memorias *Una educación política: Entre París y Nueva York*, Madrid, Península, 2008, p. 205, rememora una anécdota que ya había narrado en *La edición sin editores: las grandes corporaciones y la cultura (El dinero y las palabras. La edición sin editores)*, Madrid, Península, 2010, p. 41): «Más importante era el hecho de la financiación de partidos políticos extranjeros, una práctica que había cundido en la Europa de posguerra, que yo había apreciado ya en Inglaterra, y que continuaba ahora a ritmo acelerado. Para dar un ejemplo: nosotros estábamos de vacaciones en España en 1977 cuando, por primera vez desde Franco, el Partido Socialista presentaba un candidato en las elecciones parlamentarias. Me desconcertó el inmenso número de carteles que aparecían incluso en la pequeña población en la que estábamos instalados. ¿Cómo podía aquel partido recién legalizado disponer de tanto dinero? Más tarde Henry Kissinger se ufaná en sus memorias de cómo los Estados Unidos habían canalizado fondos secretos a través del partido Socialdemócrata alemán para influir en los partidos socialistas español y portugués. Unos cuantos años después publiqué un libro de Willy Brandt, el dirigente socialista alemán y, en una cena en nuestra casa, decidió que sería buena ocasión para comprobar la veracidad del comentario de Kissinger. “Típico de Henry —dijo Brandt riéndose—. Fue idea nuestra, pero él se ha llevado el mérito”. Lo que presumiblemente se había iniciado como solidaridad del Partido Socialista alemán con el español prohibido (el PSOE), se convirtió gradualmente en parte efectiva de la política exterior de Estados Unidos. El socialista Felipe González fue elegido a pesar de su oposición favorable al ingreso de España en OTAN, algo a lo que su partido se oponía agriamente. Pero la astuta inversión de Kissinger resultó rentable y González consiguió, en su momento, incorporar a España a la Alianza Atlántica a pesar de la oposición resuelta de su partido». En *La edición sin editores* se refiere en el mismo párrafo al diario *El País*: «Leí con admiración y asombro periódicos como *El País*, que pareció surgir formado de la frente de Zeus y que podía compararse favorablemente con *Le Monde* y otras instituciones que habían gozado de mucho más tiempo para desarrollarse». Véase el epígrafe «Eurocommunism and the Atlantic Alliance» del segundo volumen de las memorias de Kissinger: H. KISSINGER, *Years of renewal*, Simon & Schuster, 1999, p. 626. Una de las descripciones más detalladas de la participación de los servicios secretos alemanes y de los Estados Unidos en la inyección de fondos en la península ibérica con el fin de contrarrestar los partidos comunistas español y portugués la encontramos en: M. MUELLER y E. SCHMIDT-EENBOOM, *Historie des services secrets allemands*, París, Nouveau Monde, 2009, pp. 312 y ss. Los autores re-

la Fundación Friedrich Ebert como «el motor alemán de la democratización española».

Al igual que el apoyo financiero fue determinante a la hora de convertir al PSOE (r) en una de las principales fuerzas políticas del futuro inmediato del país, la formación socialista dependió como partido del reconocimiento por parte del SPD de Willy Brandt y de los contactos entre socialistas y sindicalistas españoles y alemanes, en un proceso que comenzó en 1972 y terminó en 1974. Durante todo este proceso, como era lógico en un periodo de avivamiento de la Guerra Fría, la posibilidad de la participación de la CIA en las operaciones de ayuda económica estuvo siempre presente, algo denunciado también desde las propias filas socialistas, como revela el llamado *Informe Confidencial*, elaborado por la Confederación Centro del PSOE¹³. El SPD había financiado también al Partido Socialista Portugués de Soares, para contrarrestar el empuje comunista tras la revolución de 1974, que temían pudiera también afectar seriamente al clima político español¹⁴. Existía por tanto en la política exterior americana una clara contradicción entre la recién estrenada política de lucha internacional contra la corrupción y la aplicación de sus fondos de ayuda internacional al desarrollo en la financiación de fuerzas políticas extranjeras con motivaciones principalmente anti-comunistas.

Es de destacar, por tanto, la importancia que la cuestión de la financiación de los partidos tuvo en la misma formación del sistema político español, aun antes de comenzada la Transición. Éstas y otras prácticas eran comunes en la clandestinidad, y si bien la financiación extranjera estuvo expresamente prohibida y prevista como causa de suspensión o disolución de una organización según el art. 6.b) de la Ley de Asociaciones Políticas de 1976, la también preconstitucional Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, derogó la prohibición, de modo que la recepción de fondos extranjeros no volvería a ser ilegal de por sí hasta la aprobación de la Ley de Financiación de Partidos de 1987. Los partidos inscritos en el Registro de Asociaciones Políticas que recibieron financiación extranjera (todo indica que sucedió de manera general entre las formaciones mayoritarias) lo hicieron incumpliendo la normativa vigente en materia de financiación de partidos, al menos hasta la entrada en vigor de la Ley de Partidos de 1978, y exponiéndose a sanciones de suspensión por varios años de sus actividades.

La financiación oculta de origen extranjero jugó, así, un papel fundamental en la España preconstitucional. Este apoyo exterior pudo tener

velan que bajo la rúbrica de «Operación Polype», se destinaron fondos secretos del *Bundesnachrichtendienst*, por valor de hasta 50 millones de marcos, entre 1975 y 1980. Sobre la influencia americana en general sobre la transición española, véase C. POWELL, *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2011.

¹³ P. ORTUÑO ANAYA, *Los socialistas europeos y la transición española*, op. cit., pp. 200 y ss.

¹⁴ *Ibid.*, p. 204.

una funcionalidad positiva de cara a acelerar la formación de un sistema de partidos «homologable a los europeos», pero a un precio ciertamente cuestionable. Es fácil relacionar los problemas de falta de autonomía financiera y organizativa con la evolución posterior del modelo de partido español, caracterizado por el desapego hacia/con las bases y hacia una «profesionalización» de la política en general que pronto derivó en el llamado «desencanto»¹⁵. Algunos autores¹⁶ afirmaron en su día que esa cultura de partido pre-democrático había sobrevivido largamente a la transición política, manifestándose, por ejemplo, en las prácticas de financiación irregular de los partidos en los años noventa, que serían en parte la herencia de las técnicas de financiación clandestina a las que los partidos se veían sometidos durante la dictadura.

El llamado *caso Flick*, uno de los primeros grandes escándalos de financiación ilegal en la España democrática, tendría que ver, precisamente, con la ayuda germano-americana durante esos primeros años de puesta en marcha del sistema de partidos. Por otra parte, a la financiación exterior y las prácticas de financiación alejadas de los modelos de partido idealmente legítimos¹⁷ (definidos irónicamente todavía según el modelo del SPD alemán de la primera mitad del siglo XX, estereotipo del partido de masas obrero) no acudió sólo el PSOE; el Partido Comunista Español, recibía con probabilidad financiación de la Unión Soviética¹⁸, Alianza Popular de otras fundaciones alemanas, y UCD de un peculiar conglomerado de empresas y personalidades¹⁹.

No fue Alemania la única que financió a la naciente socialdemocracia española; también el Partido Socialista Italiano mantuvo estrechos lazos de solidaridad financiera con la organización española en la clandestinidad y durante la transición. Nerio Nesi, uno de los dirigentes del PSI, llegaría a afirmar que había sido él quien «descubrió a los socialistas españoles antes

¹⁵ J. C. MONEDERO, *La transición contada a nuestros padres*, Madrid, Catarata, 2011; M. CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986.

¹⁶ J. PRADERA, «La maquinaria de la democracia», *Claves de razón práctica*, núm. 58, 1995.

¹⁷ Sobre las estrategias de adaptación financiera de los partidos, véase el Capítulo II.

¹⁸ «El Partido Comunista soviético, dispuesto a financiar parte de la campaña del PCE», *El País*, 14 de febrero de 1979. En la noticia, sin embargo, un alto funcionario del PCUS niega tal disposición financiadora: «Esta subvención la considero verdaderamente absurda —nos dijo—. Precisamente los partidos comunistas de todo el mundo se distinguen por su autofinanciación, al revés de otros partidos, que reciben ayuda de sus homólogos de otros países. El PCUS no mantiene ese tipo de relaciones». En 1986 Santiago Carrillo insinuaría que Izquierda Unida recibía fondos de grupos afines a la derecha para evitar la mayoría absoluta del PSOE; véase «No comprendo de dónde saca Izquierda Unida el dinero», *El País*, 13 de junio de 1986. Las prácticas triangulares de financiación y apoyo entre partidos rivales no debieron ser muy raras, a la luz de las declaraciones de Calvo Sotelo: «Por miedo a que el PCE arrasara, UCD ayudó con dinero al PSOE», en *El Mundo*, 15 de junio de 2007.

¹⁹ M. CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, *op. cit.*

que nadie, y tenía los cordones de la bolsa para la ayuda al PSOE en la clandestinidad»²⁰; también llegaría dinero de diversas sociedades de aquel país, organizaciones que buscaban contribuir al objetivo común de «frenar el crecimiento de un Partido comunista fuerte»²¹. Sin duda uno de los aspectos que más claramente reflejados quedan en las primeras controversias en torno a la financiación de los partidos políticos en España es la internacionalización del problema.

También el sistema de partidos español se internacionalizó pronto, o más bien se americanizó, en otro sentido: cierta influencia temprana del modelo americano de partido y de campaña electoral²², con las implicaciones económicas y organizativas que tal modelo tiene. Si la crisis de legitimidad de los partidos políticos ha sido un fenómeno constatado en la mayoría de democracias modernas, la peculiaridad del caso español es que el sistema de partidos nació en la práctica inmerso en esa situación de crisis, o al menos cayó en ella de forma casi automática: las circunstancias y el desarrollo de la transición no fueron las más idóneas para favorecer la formación de un sistema de partidos con vínculos sociales fuertes²³. A pesar de la intensa actividad política y social en la clandestinidad, llegada la democracia, en España la formación de una «sociedad civil a la Europea» se encontró con el problema de que pervivía el poder de instituciones fuertemente reaccionarias, como el ejército, la monarquía, la iglesia y las élites franquistas todavía en el gobierno. Se perdió la oportunidad de cimentar en España un sistema de partidos con bases sociales amplias y una vinculación social fuerte, cuando no se incentivó la desmovilización con el objetivo de consolidar la relevancia institucional de los partidos frente a los movimientos sociales²⁴.

²⁰ J. MACCA en *Diario 16*, 21 de febrero de 1990; citado en J. D. HERRERA y R. TIJERAS, *El dinero del poder. La trama económica en la España socialista*, Madrid, Cambio 16, 1991, p. 35.

²¹ Según declaraciones de Luis Alonso Novo que habría participado en las operaciones de transferencia de dinero desde Italia: *Tribuna de Actualidad*, núm. 15, citado en *El dinero del poder*, op. cit., p. 34; más interesantes declaraciones de Alonso Novo en: «Un procesado por estafa y fraude canalizó el dinero que llegaba al PSOE desde Italia», *ABC (Sevilla)*, 12 de diciembre de 1984.

²² Véase, a modo de ejemplo, P. J. RAMÍREZ, *Así se ganaron las elecciones 1979*, Editorial prensa española, 1979, p. 50 y ss., sobre la contratación, por parte de la fallida plataforma conservadora «Coalición Democrática», de algunos asesores estadounidenses en comunicación política y organización de campañas, como David Garth o John Deardourff.

²³ F. CLAUDÍN, *¿Crisis de los partidos políticos?*, Madrid, Dedalo, 1980.

²⁴ J. C. MONEDERO, *La transición contada a nuestros padres*, op. cit., pp. 151 y ss.; p. 154, citando a P. OÑATE, *Consenso e ideología en la transición política española*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1996, p. 161: «La supresión de las movilizaciones populares y las acciones de masas fue una de las condiciones que la Plataforma [impulsada por el PSOE] impuso en marzo de 1976 a la Junta [impulsada por el PCE] para alcanzar la unidad. Los líderes del Partido Socialista y de Izquierda Democrática consiguieron imponer también la regla de la unanimidad para la adopción de cualquier decisión que significara una medida de fuerza o que convocara a la movilización ciudadana. Con ello conseguían neutralizar y, a la postre, desmantelar los aspectos más originales y desarrollados de los movimientos sociales existentes en aquel momento. En los líderes del PCE seguía pesando el temor a quedar marginados del proceso democratizador, aceptando, de esta for-

A este respecto, el ejemplo del PSOE, como partido que dominó claramente la realidad política española desde los ochenta hasta mediados de los noventa, encarna los problemas del sistema de partidos consagrados durante la transición y la primera década de funcionamiento del nuevo sistema de partidos español, relacionados con la aspiración de tener una democracia «institucionalista, regida por las élites políticas, donde se reducía el papel de las movilizaciones populares y de la participación ciudadana»²⁵.

Como señala Caciagli, la estrategia del «compromiso» y la política del «consenso» que constituyó la marca distintiva de la transición política española, consagrada oficialmente por los Pactos de la Moncloa en 1977 y, un año después, por la Constitución, tuvo efectos muy negativos sobre las relaciones entre los partidos y la sociedad civil, «siendo la mayor responsabilidad de los partidos en aquella fase la de la adopción de un determinado estilo de la clase política». Este estilo de hacer política reducía en la práctica la recién nacida vida política democrática a la negociación y el diálogo entre «profesionales», que actuaban recluidos en el mundo de los despachos y las instituciones²⁶. Con la Constitución se eliminaron «muchos aspectos externos del pasado régimen, pero en sustancia muy poco resultó reformado radicalmente»; las previsiones sociales de los Pactos de la Moncloa, relativas a la seguridad social, la escuela, la vivienda y el derecho laboral, quedaron sin realizar, mientras se aplicaron en cambio las decisiones anti-inflacionistas que habrían de abrir la economía al mercado mundial, y que afectaron a salarios y al nivel de vida de amplias capas sociales; por su parte, «el personal franquista se mantuvo en el vértice de la magistratura, del ejército, de la policía»²⁷.

En ese contexto, muchos de los sondeos realizados durante o inmediatamente después al final de la transición revelaron una actitud de «desconfianza y amargura». Por lo general, los españoles juzgaban severamente a los partidos, haciendo pocas distinciones entre unos y otros, algo que quedaba reflejado en unas estadísticas de afiliación muy bajas en comparación con la mayoría de los países europeos. Si bien las expectativas de cambio entre la población parecían ser moderadas, sí se esperaba al menos del sistema de partidos que aportara opciones claras en materia política. Sin embargo, los partidos optaron por homogeneizar sus programas políticos, algo que quedó especialmente patente en la campaña de 1979. La creación, a partir de 1981,

ma, prescindir de sus bases de apoyo más importantes, de una red tejida durante bastantes años de lucha y oposición al franquismo y que suponía su arma y baluarte más importante a la hora de hacer frente a la transición».

²⁵ P. OÑATE, *Consenso e ideología en la transición política española*, *op. cit.*, p. 199, citado en J. C. MONEDERO, *La transición contada a nuestros padres*, *op. cit.*, p. 155.

²⁶ M. CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española*, *op. cit.*, pp. 25 y ss.

²⁷ *Ibid.*, p. 27.

de fundaciones y asociaciones ligadas a los partidos, no logró evitar que su falta de participación democrática y cohesión interna, y sus tendencias elitistas, llevaran a los principales partidos de la transición a erosionar el crédito político que habían acumulado durante los años inmediatamente anteriores y posteriores a la muerte del dictador. Los partidos, así, han sido «percibidos como los principales creadores del síndrome del “desencanto”»²⁸, al optar por un modelo de partido que se inclinó por los beneficios y las estrategias electorales a corto plazo, en detrimento del recurso a la afiliación y la militancia, que entendían suponía costes a corto inmediatos²⁹. Todo esto derivó en una apresurada «puesta al día», que daba paso a unas organizaciones caracterizadas desde el inicio por algunos de los defectos de los que adolecían los partidos en otros países en los que la transformación de los modelos tradicionales de participación partidista se había prolongado durante décadas. El resultado fue que mientras, por ejemplo, el PSOE afirmaba aspirar a formar un «partido de masas», con los rasgos identificados por Duverger, las organizaciones de partido resultaron ser algo mucho más acorde con el partido *catch-all* o partido profesional o de electores teorizado por Kirchheimer³⁰. Uno de los análisis más críticos con el papel que cumplieron los partidos durante la transición lo realiza Joan Garcés, cuando afirma: «El posfranquismo no puede entenderse cabalmente sin considerar que se iniciaba con equipos cooptados con criterio empresarial, aunque revestidos algunos de siglas históricas, que de pronto aparecieron a la luz ante una ciudadanía privada durante cuarenta años de organizaciones y derechos políticos»³¹. La afirmación de que una cierta lógica empresarial caracterizaba al naciente sistema español no es gratuita; de hecho es un rasgo común a las modernas organizaciones de partido, con sus elevados grados de racionalización y profesionalización, así como la propia vida política, que demuestra desde entonces, y no sólo en España, claras tendencias hacia la comercialización y la financiarización de la comunicación y la movilización política. Estos son algunos de los rasgos de la tesis de la «modernización», según la cual por factores tanto externos como internos los partidos se alejan de sus modelos histórico-ideales de legitimación, en favor de una concepción más cercana a la de la empresa, como institución dominante en el paradigma político neoliberal. Esta tesis ha quedado sintetizada en la idea de «partido-empresa»

²⁸ *Ibid.*, p. 30.

²⁹ J. R. MONTERO, «Partidos y participación política; algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, septiembre-octubre de 1981, pp. 33-72; citado en CACIAGLI, *op. cit.*, p. 30.

³⁰ En el año 1979 se atribuyó a Alfonso Guerra la frase «prefiero diez minutos en televisión a 10.000 militantes». El dirigente socialista ha negado siempre haber pronunciado la frase, que, sin embargo, revela muy sintéticamente algunos de los cambios profundos que las organizaciones políticas sufrieron con la llegada de la llamada sociedad de la información. Véase P. J. RAMÍREZ, *Así se ganaron las elecciones 1979*, Madrid, Editorial Prensa Española, 1979, p. 165.

³¹ J. GARCÉS, *Soberanos e intervenidos*, *op. cit.*, p. 168.

popularizada tras la experiencia italiana, y que ha sido fruto de interesantes análisis por parte de juristas³² y politólogos³³. La Unión de Centro Democrático, fuerza política protagónica en la primera transición, ha sido en particular objeto de estudio por responder bien a este modelo de organización a medio camino entre lo político y lo empresarial.

3. LOS PRIMEROS AÑOS OCHENTA (1979-1982)

Según Del Castillo³⁴, el periodo 1977-1979 conformaría una primera fase histórica a distinguir en materia de la financiación de los partidos españoles. Esta fase coincidiría con los años centrales de la transición a la democracia, y estaría caracterizada por ser las principales fuentes de ingresos de los partidos los fondos públicos, las donaciones privadas por parte de empresas y de la banca (a través de las políticas de cancelación de créditos) y las contribuciones de organizaciones extranjeras, tales como partidos, organizaciones internacionales y fundaciones. Como ya hemos visto ejemplificado en el caso del PSOE, las fundaciones alemanas cumplieron un papel fundamental, también en relación con el resto de partidos. Así lo reconoció la mayoría de los propios grupos parlamentarios en el informe acerca de la financiación de los partidos que siguió al *escándalo Flick*, en 1985³⁵. La Fundación Konrad Adenauer (ligada a la CDU) financió a los Demócrata-Cristianos, y los liberales tenían estrechas relaciones con la Fundación Neumann; ambos grupos acabarían formando parte de la exitosa UCD³⁶. A partir de 1979, la ayuda alemana se habría reducido sustancialmente³⁷. A esta división en periodos cabe objetar que no tiene en cuenta el periodo de la clandestinidad y las técnicas de financiación que los partidos de izquierda desarrollaron fuera de la legalidad. Como se ha señalado antes, todo apunta a que estas prácticas tuvieron influencia en el comportamiento posterior a la entrada en la legalidad constitucional, heredando, además de determinados problemas estructurales referidos tanto a la relación con la sociedad civil como a la estructura y funcionamiento interno de los partidos, una cierta cultura corporativa de la pseudoclandestinidad que se aprecia bien ya en los primeros escándalos

³² L. FERRAJOLI, «El estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad», *op. cit.*; L. FERRAJOLI, *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011.

³³ J. HOPKIN y C. PAOLUCCI, «The business firm model of party organization: Cases from Spain and Italy», en *European Journal of political research*, vol. 35, núm. 3, 1999.

³⁴ P. DEL CASTILLO, «Problems in Spanish party financing», en H. ALEXANDER y R. SHIRATORI, (eds.), *Comparative political finance among the democracies*, Westview Press, 1994, pp. 97 y ss.

³⁵ El informe fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 14 de marzo de 1985.

³⁶ P. GANGAS PEIRÓ, *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 1995, citado en J. HOPKIN, «The bussines-firm...», *op. cit.*, p. 316.

³⁷ P. DEL CASTILLO, *op. cit.*, p. 98.

de los ochenta (como en el caso de las concesiones de contratos de recogida de basura). A efectos de comprender mejor algunas de las realidades de la financiación de partidos desde 1977, conviene por tanto considerar ese periodo como una segunda fase que siguió inmediatamente a la del protosistema de partidos en la clandestinidad.

Protagonista de esta segunda fase fue la organización *Unión de Centro Democrático*. Como partido formado por élites reformistas de la administración franquista, UCD no pasó por un periodo de clandestinidad previa a la muerte del dictador y a la posterior legalización de los partidos políticos. A pesar de haber sido uno de los principales artífices de la Constitución y de los Pactos de Toledo, la organización, además, desaparece de manera abrupta poco después de la victoria del PSOE en 1982.

Una de las principales características de UCD fue que nació como instrumento en manos de Adolfo Suárez (presidente entre 1976 y 1981) para asegurar su liderazgo político una vez convocadas las elecciones democráticas³⁸. Su popularidad personal y su control sobre un aparato estatal³⁹ que había permanecido sin reformar, le otorgaron grandes ventajas electorales: acceso ilimitado a la televisión pública, una estructura territorial a través de sus contactos en el Movimiento, fácil acceso a fuentes de financiación de campañas, etc.⁴⁰. Todos estos recursos y ventajas estaban controlados de manera fuertemente centralizada por el propio Suárez, lo que resultaba incoherente, por otra parte, con una organización que se pretendía aglutinadora de distintas fuerzas políticas reunidas en torno a valores formalmente liberales, demócrata-cristianos y hasta socialdemócratas, una amalgama que proyectaba en la opinión pública una imagen de partido desideologizado. Con todo, la penetración de UCD en la sociedad civil se revelaba «extremadamente superficial», y sus cifras de afiliación eran extraordinariamente bajas en comparación con partidos similares de otros países europeos (70.000 personas en 1979, 150.000 en 1981)⁴¹. UCD recurrió también el estilo americano de elecciones, utilizando agencias de publicidad y consultores de medios, organizando festivales musicales y juveniles en vez de mítines⁴². «La profesionalización de las decisiones de campaña era total»⁴³ y la relación con la sociedad se centraba en fortalecer vínculos con grupos de interés que fueran capaces

³⁸ J. HOPKIN, «The bussines-firm party...», *op. cit.*, p. 312.

³⁹ A modo de ejemplo, tras la campaña de 1979 Felipe González manifestó su disgusto por la utilización por parte de la campaña de UCD de los «símbolos de la Jefatura del Estado» un hecho que juzgó «muy delicado para la vida democrática». Véase «El PSOE pasa a una oposición crítica y no destructiva. Se niega a felicitar a Suárez “por la deshonestidad de su campaña”», diario *El País*, 4 de marzo de 1979.

⁴⁰ J. HOPKIN, «The bussines-firm party...», *op. cit.*, p. 313.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² J. GARCÍA MORILLO, «El desarrollo de la campaña», en J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA (eds.), *Las elecciones legislativas de 1979*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979.

⁴³ *Ibid.*

de garantizar las finanzas del partido, siguiendo un modelo que Gunther denominó como «modelo de compañía holding»⁴⁴.

Comparada con la del resto de partidos, el acceso de UCD a fuentes de financiación era fluido. La carencia de una base social propiamente dicha se compensaba con una estrecha vinculación con la clase empresarial, especialmente con la banca. Resultaba natural, teniendo en cuenta que UCD se perfilaba como la opción de futuro del *establishment* franquista, que había estado sustentado en la participación directa del poder económico en el gobierno, de manera quizás más particularmente clara en los años previos a la transición. Según Jerez, hay evidencias indiscutibles de la masiva participación directa del poder económico en los dos primeros gobiernos de la monarquía (es decir, los de Arias Navarro y la primera presidencia de Suárez), hasta el punto en que, en el caso del primero, la vinculación de buena parte de los ministros a empresas privadas de capital extranjero, y las presiones de estas empresas, especialmente las del sector bancario estadounidense, hacia la liberalización del mercado español a cambio de crédito, fue uno de los factores decisivos a la hora de explicar la caída de este gobierno⁴⁵. La clase empresarial de la transición mantenía una actitud de aprobación general con respecto al régimen de Franco, de hasta el 70 por 100 en algunas regiones⁴⁶, lo que inclinaba obviamente su apoyo financiero por el centro-derecha de UCD y la derecha de Alianza Popular; el PSOE, en cambio, se enfrentaba a un grado importante de desconfianza (que iría suavizándose progresivamente tras la renuncia del partido al marxismo y la consagración de sus tendencias centrífugas), y el PCE a la abierta oposición de la clase empresarial⁴⁷. De entre los «siete grandes», sólo dos bancos, Bilbao y Popular, accedieron a conceder créditos al Partido Comunista⁴⁸.

⁴⁴ R. GUNTHER, «El hundimiento de UCD», en J. LINZ y J. R. MONTERO (eds.), *Crisis y cambio. Electores y partidos en la España de los años 80*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, citado en J. HOPKIN, «The bussiness-firm model...», *op. cit.*, p. 318.

⁴⁵ M. JEREZ, «Business and Politics in Spain: From Francoism to Democracy», *Working Paper*, núm. 52, 1992, p. 21.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Algunas empresas, por ejemplo, se mostraban pragmáticas en sus preferencias a la hora de realizar contribuciones económicas, salvo por la exclusión de los partidos marxistas; fue así el caso de *Fomento* en las elecciones a la Generalitat en 1980 («Rodríguez Sahagún recaba apoyo político y financiero de los “siete grandes” de la banca y de la CEOE», *El País*, 26 de septiembre de 1981).

⁴⁸ «Asimismo fue José Ángel Sánchez Asiaín quien decidió conceder crédito al PCE, provocando cierta conmoción en el consejo del Banco de Bilbao y la indignación de algunos ultras de derecha, que el 18 de mayo prendieron fuego a algunas sucursales». Descrito en C. ABELLA, *Adolfo Suárez: el hombre clave de la transición*, Madrid, Espasa-Calpe, 2006, p. 272. Véase también: «Sólo dos bancos financiarán al PCE», *El País*, 23 de septiembre de 1982. El acceso a los créditos bancarios es un buen indicador de la confianza de la clase empresarial en una organización política; en ese sentido, resulta llamativo que en la fecha en que se publicó la noticia el CDS recién creado por Adolfo Suárez como escisión de UCD afirmara sólo obtener crédito del Banco Bilbao, es decir, que encontrara mayor oposición que el propio PCE. Por el contrario, según Gregorio Morán, el CDS estuvo relativamente bien financiado por la banca en las elecciones de 1982 gracias, sobre todo, a

La UCD fue un buen ejemplo de lo que hemos llamado «partido-empresa», desde antes de que tal modelo se formulara teóricamente. Su líder indiscutible, Adolfo Suárez, que provenía de un ámbito donde colisionaba la burocracia franquista y el mundo empresarial, se había visto involucrado ya en algunas cuestionables actividades económicas, en concreto las relacionadas con su gestión como presidente en YMCA y con la operación inmobiliaria relativa al hotel Ifá-Sarriá⁴⁹. Un año antes de que se constituyera la coalición dirigida por Suárez, en mayo de 1976, éste planteaba ya la posibilidad de crear un partido que se ajustara a los intereses de la centro-derecha empresarial; el presupuesto para la operación era de 500 millones, y los receptores de la propuesta (y potenciales socios capitalistas) eran la «flor y la nata» de la banca española, reunidos con varias figuras políticas prometedoras, de las cuales Suárez resulto especialmente convincente⁵⁰.

UCD, en definitiva, no tuvo problemas de financiación. El partido dispuso de abundantes fondos provenientes de grupos bancarios e industriales, de ayuda exterior, de fondos públicos y del aparato estatal. A modo de ejemplo de esto último, tras las primeras elecciones de 15 de junio de 1977, alarmado aparentemente por el relativo éxito del PSOE, el propio Juan Carlos de Borbón escribiría una carta al *Sba* de Persia, realizando un interesante repaso de la situación financiera de los partidos de la época, y solicitándole al mandatario diez millones de dólares para financiar la reestructuración y consolidación de la coalición centrista, y la creación de un partido político «para él [Suárez] mismo», que pudiera servir de «soporte a la monarquía y a la estabilidad de España», y a financiar la próxima campaña municipal de Suárez⁵¹. El 4 de agosto de 1977 UCD se constituía finalmente como partido político⁵².

los bancos vinculados a José María Ruiz Mateos (350 millones a fondo perdido), pero también a Popular, Banesto, e Hispano-Americano (280 millones), así como a diversas Cajas de Ahorro (275 millones). En 1985 los dos grandes partidos acusaron al CDS de tener una deuda de 800 millones de pesetas, a pesar de que la de PSOE rondaba 1.200 y la de CD-AP, 2.000. Tras la caída del emporio Rumasa, el CDS sustituiría a Ruiz Mateos por Mario Conde, que dio 300 millones a fondo perdido a Suárez para la campaña del CDS. Véase G. MORÁN, *Adolfo Suárez: ambición y destino*, Barcelona, Debate, 2009, p. 566.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 512 y ss.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 81.

⁵¹ El texto íntegro de la carta, fechada a 22 de junio de 1977, está recogido en *ibid.*, pp. 166-167. Por su interés en relación a los rasgos del sistema de partidos en ese momento, así como a la no menos interesante percepción de los mismos desde las élites franquistas reformistas, merece la pena reproducirla íntegramente: «Mi querido hermano: para empezar quisiera decirte cuán inmensamente agradecido estoy por que hayas enviado a tu sobrino, el príncipe Shahram, a verme, facilitándome así una respuesta rápida a mi petición en un momento difícil para mi país. Me gustaría a continuación informarte de la situación política en España y del desarrollo de la campaña de los partidos políticos, antes, durante y después de las elecciones (parlamentarias). Cuarenta años de un régimen personal han hecho muchas cosas que son buenas para el país, pero al mismo tiempo dejaron a España con muy deficientes estructuras políticas, tanto como para suponer un enorme riesgo para el fortalecimiento de la monarquía. Después de los seis primeros meses de gobierno de Arias, que yo

(Véase nota 52 en página siguiente)

Pese al complicado panorama financiero dibujado para la UCD por Juan Carlos de Borbón, que apela a la «nivelación del terreno de juego» para justificar la solicitud de fondos, la formación centrista, aprovechando según parece su privilegiada posición de control del aparato estatal, pudo desarrollar, según fuentes periodísticas⁵³, al menos cuatro vías de financiación oculta que no estuvieron al alcance del resto de formaciones políticas: recabar

estuve igualmente obligado a heredar, en julio de 1976 designé a un hombre más joven, con menos compromisos, a quien yo conocía bien y que gozaba de mi plena confianza: Adolfo Suárez. Desde aquel momento prometí solemnemente seguir el camino de la democracia, esforzándome siempre en ir un paso por delante de los acontecimientos a fin de prevenir una situación como la de Portugal que podría resultar aún más nefasta en este país mío. La legalización de diversos partidos políticos les permitió participar libremente en la campaña (electoral), elaborar su estrategia y emplear todos los medios de comunicación para su propaganda y la presentación de la imagen de sus líderes, al tiempo que se aseguraron un sólido soporte financiero. La derecha, asistida por el Banco de España; el socialismo, por Willy Brandt, Venezuela y otros países socialistas europeos; los comunistas, por sus medios habituales. Entretanto, el presidente Suárez, a quien yo confíe firmemente la responsabilidad del gobierno, pudo participar en la campaña electoral sólo en los últimos ocho días, privado de las ventajas y oportunidades que expliqué ya anteriormente, y de las que se pudieron beneficiar los otros partidos políticos. A pesar de todo, sólo, y con una organización apenas formada, financiada por préstamos a corto plazo de ciertos particulares, logró asegurar una victoria total y decisiva. Al mismo tiempo, sin embargo, el partido socialista obtuvo un porcentaje de votos más alto de lo esperado, lo que supone una seria amenaza para la seguridad del país y para la estabilidad de la monarquía, ya que fuentes fidedignas me han informado que su partido es marxista. Cierta parte del electorado no es consciente de ello, y los votan en la creencia de que con el socialismo España recibirá ayuda de algunos grandes países europeos, como Alemania, o en su defecto, de países como Venezuela, para la reactivación de la economía española. Por esa razón es imperativo que Adolfo Suárez reestructure y consolide la coalición política centrista, creando un partido político para él mismo que sirva de soporte a la monarquía y a la estabilidad de España. Para lograrlo el presidente Suárez claramente necesita más que nunca cualquier ayuda posible, ya sea de sus compatriotas o de países amigos que buscan preservar la civilización occidental y las monarquías establecidas. Por esta razón, mi querido hermano, me tomo la libertad de pedir tu apoyo en nombre del partido político del presidente Suárez, ahora en difícil coyuntura; las elecciones municipales se celebrarán dentro de seis meses y será ahí más que nada donde pondremos nuestro futuro en la balanza. Por eso me tomo la libertad, con todos mis respetos, de someter a tu generosa consideración la posibilidad de conceder 10.000.000 de dólares, como tu contribución personal al fortalecimiento de la monarquía española. En caso de que mi petición merezca tu aprobación, me tomo la libertad de recomendar la visita a Teherán de mi amigo personal Alexis Mardas, que tomará nota de tus instrucciones. Con todo mi respeto y amistad. Tu hermano. Juan Carlos». Morán, citando a García Abad, narra igualmente un viaje inmediatamente posterior de Suárez y Manuel Prado y Colón de Carvajal, administrador personal de Juan Carlos de Borbón, a Arabia Saudí, con el objetivo de solicitar otro préstamo al príncipe Fahd; Colón de Carvajal (condenado años después junto a Javier de la Rosa en el llamado *caso Wardgate*), aprovechaba al parecer su labor de traductor para engañar a Suárez «respecto a las cantidades que recibiría el monarca, con el consiguiente pellizco para Prado». *Ibid.*, p. 168.

⁵² «Unión de Centro Democrático se constituyó ayer como partido político: Suárez reafirmó su liderazgo», *El País*, 5 de agosto de 1977.

⁵³ J. D. HERRERA y R. TIJERAS, *El dinero del poder*, op. cit., pp. 525 y ss. Obra periodística, si bien peca de algunos de los defectos que el profesor Alejandro Nieto achaca en su introducción a *Corrupción en la España democrática* (Barcelona, Ariel, 1997) a la mayor parte de la literatura sobre corrupción publicada en España (a saber, un estilo seminovelesco, una deficiente referencia a las fuentes y una dudosa imparcialidad), describe con un detalle poco habitual algunas de las que fueron técnicas habituales de financiación de los partidos, así como los distintos escándalos sucedidos en España hasta el año 1991.

fondos de empresas del sector eléctrico, a cambio de la renegociación de las pérdidas sufridas por éstas con el cierre de la central nuclear de Lemóniz (después de una intensa campaña de atentados por parte de ETA), que acabaron siendo repercutidas al consumidor; la negociación de los coeficientes bancarios (dinero procedente de los pasivos de los clientes que la banca privada debía depositar en el Banco de España, con el fin de sufragar las deudas del Estado); la venta de excedentes agrícolas españoles dependientes del Fondo de Ordenación y Regulación de los Precios y Productos Agrarios, un negocio potencialmente lucrativo en tanto no estaba todavía sometido al control de la Unión Europea; y por último, la ayuda extranjera que, a cambio del no reconocimiento del Estado de Israel y algunas operaciones con la OLP, prestaron algunos países árabes. La estructura de estas operaciones responde a la del cobro de comisiones a cambio de favores administrativos y políticos en ámbitos caracterizados por la discrecionalidad y la opacidad de las gestiones. La buena situación económica de UCD le permitió desarrollar operaciones tales como financiar actividades de campaña del PSOE con tal de perjudicar al PCE, como confirmó el propio Leopoldo Calvo Sotelo en el 30 aniversario de las elecciones de junio de 1977⁵⁴.

La dependencia de UCD con respecto a la movilización de los empresarios queda reflejada en su relación con la organización patronal CEOE, que la prensa de la época y el propio partido reconocían por lo demás sin particulares reparos⁵⁵. En 1981 *El País* narra así una cena entre el nuevo presidente del partido Rodríguez Sahagún y el representante de la patronal:

⁵⁴ «P.: ¿Cómo se contemplaba a la izquierda desde la UCD? R.: Los que andábamos arreglando UCD entonces no hablábamos con la izquierda. Y estábamos todos profundamente equivocados, pues creíamos que el Partido Comunista podía arrasarse en votos. Nos equivocamos completamente y ése fue un error que se mantuvo en los Gobiernos de UCD de Suárez, en los míos, y hasta en los de Felipe. Tal era nuestra impresión que ayudamos con dinero para sus campañas al PSOE de Felipe sobre todo. Nos dijimos: “Vamos a dar dinero a éstos que están muy débiles, para que no se los coma el PCE”. P.: ¿Dinero procedente de...? R.: Había muchas fórmulas legales: subvenciones, ayudas, ministerios que tenían dinero para estas cosas, como Presidencia, los sindicatos... Había cantidades utilizables de una manera seria y no prevaricadora. Muchos decían: “Ojo con el Partido Comunista”. Por tanto, “atendamos a la izquierda razonable, que es la izquierda socialista”. Véase «Calvo-Sotelo: “Por miedo a que el PCE arrasara, UCD ayudó con dinero al PSOE”», en *El Mundo*, 15 de junio de 2007.

⁵⁵ En la prensa de la transición y los primeros años de la democracia estaba particularmente presente la problemática financiera de los partidos como problema logístico, y se trataban en general con bastante más profusión y normalidad que en la actualidad las materias relativas a las finanzas de los partidos, así como las referencias a donaciones por parte de empresas y a otras técnicas recaudatorias. Por lo general las informaciones parecían reflejar la actitud propia de cierta oligarquía financiera e industrial que compaginaba una cultura del privilegio heredada del franquismo con el entusiasmo público por la liberalización y la privatización de la economía; en ese sentido son aplicables las palabras de F. COMÍN y P. ACEÑA en *Los rasgos históricos de las empresas en España, un panorama*, Madrid, Fundación Empresa Pública, 1996: «La oligarquía industrial y financiera se dedicó a crear lobbies para influenciar la política de los gobiernos, y creen que no hay que extrañarse de que los empresarios traten de influir (de presionar, más bien) sobre la política económica de los gobiernos para que el “entorno” en el que su empresa realiza su actividad sea lo más propicio

«La movilización de los empresarios anunciada por Ferrer tiene importancia en dos sentidos: el número de votos empresariales (se calcula que hay alrededor de un millón de empresas en España), acompañados de la influencia familiar que puedan tener, y el dinero que puede aportar la CEOE para financiar la campaña de algún partido político. El gran dinero, que es el de la banca, se articulará previsiblemente a través de ésta, pero el pequeño dinero, las aportaciones individuales de los empresarios, se puede canalizar a través de las territoriales de la patronal. Y hay dos ejemplos significativos de ello: las últimas elecciones en la Generalidad, en las que Fomento aportó fondos para los partidos no marxistas, y las próximas elecciones gallegas, para las que la Confederación de Empresarios Gallegos ha conseguido a pulso 110 millones de pesetas, según anunciaron ellos mismos»⁵⁶.

Esta relación de dependencia con el empresariado y la banca se prolongaría hasta el fin mismo de la organización y es, por lo demás, un mal endémico del sistema de partidos español⁵⁷. Con las elecciones de 1982, de hecho, la UCD sufrió un enorme varapalo financiero que determinaría su declive político. En la prensa se pudieron leer en esa época detallados análisis acerca del futuro que al partido le auguraban sus acreedores, que constituían así una peculiar base social. *El País* titulaba uno de sus reportajes al respecto de una forma que hoy resultaría llamativa: «Los grandes bancos trabajan con la hipótesis de la autodisolución de UCD, cuyas deudas alcanzan los 4.000 millones de pesetas»⁵⁸. Si ya de por sí el titular parece hacer referencia más a la asamblea de inversores de una empresa que a los acreedores de un partido político, destaca igualmente la perspectiva económica, casi comercial, del análisis realizado (calificando por ejemplo como «negocio redondo» la campaña socialista, o como «economías austeras» a PCE y CDS), así como la profusión de datos disponibles, más aún teniendo en cuenta, la «rotunda negativa de algunas formaciones (como la propia UCD) a desvelar detalles financieros del partido». Tan sólo en relación con el PCE, que pretendía «recuperarse con las aportaciones, de sus 160.000 militantes [...] a los que se pedirá un esfuerzo adicional, con la venta de bonos iniciada con la campaña, con las fiestas del partido y con las subvenciones», se hace mención a comportamientos electorales y financieros propios del partido de masas (las contribuciones de los socios, los bonos, los actos públicos).

posible para conseguir los máximos beneficios. De ahí la importancia que desempeñan las patronales en influir sobre la política de los gobiernos y la legislación de los parlamentos». Citado en E. FERNÁNDEZ CLEMENTE, «Elites y poderes económicos en la España del siglo XX», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 30, 2008.

⁵⁶ «Rodríguez Sahagún recaba apoyo político y financiero de los “siete grandes” de la banca y de la CEOE», *El País*, 26 de septiembre de 1981.

⁵⁷ J. MALEM SEÑA, *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 102.

⁵⁸ «Los grandes bancos trabajan con la hipótesis de la autodisolución de UCD, cuyas deudas alcanzan los 4.000 millones de pesetas. Menos para el PSOE, las elecciones han sido un rotundo fracaso económico para todos los partidos», *El País*, 12 de noviembre de 1982.

Destacan así tanto ese estilo empresarial de análisis en *El País* de los resultados electorales (en el que parece residir una concepción «mercantilista» de la democracia, en consonancia con la identificada por Macpherson con la etapa del neoliberalismo)⁵⁹, como los aparentes efectos negativos, en términos de transparencia y de rendición de cuentas a la opinión pública, que tuvo la posterior legislación en materia de financiación de partidos, quizás por establecer el monopolio del Tribunal de Cuentas al acceso a la contabilidad de los partidos, convirtiendo a este órgano de control en una especie de «escudo institucional». Contrariamente al modelo seguido en otros ordenamientos, las leyes de financiación de partidos han contribuido en este sentido a trasladar la actividad financiera de los partidos al ámbito de lo privado, a lo sujeto al derecho a la intimidad o las normas sobre revelación de secretos⁶⁰. A la vez, la aprobación del régimen de compensación y financiación de campañas de la LOREG en 1985, y sus puestas al día, cumplieron en gran parte la función de «amnistías económicas»⁶¹, lo que facilitó que disminuyera la atención mediática sobre la acuciante situación de endeudamiento de los partidos, su dependencia de la banca, y en general el interés sobre la importancia de la vida económica de los partidos más allá del simple escándalo. Hasta el estallido en 2013 del *caso Bárcenas* y en particular hasta las diversas filtraciones de información contable, en España ha sido imposible encontrar referencias a donativos realizados legalmente, o a la estrategia de intereses políticos empresariales en relación con los partidos políticos. La transparencia y la publicidad contable han sido producto del escándalo y de las rencillas internas, y no de los mecanismos de control institucional y la fiscalización pública externa.

⁵⁹ C. B. MACPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

⁶⁰ Esta traslación, que tiene que ver además con cierta tendencia, ya conocida y explotada en Estados Unidos, al reconocer análogicamente derechos constitucionales a las corporaciones y las personas jurídicas, quedó particularmente de manifiesto con la condena en 2009 a la cadena SER por la publicación de un listado de militantes del Partido Popular. «Cárcel para dos periodistas por revelar afiliaciones irregulares al PP de Madrid», *El País*, 24 de diciembre de 2009.

⁶¹ Las leyes de financiación de partidos han constituido en buen grado amnistías económicas para los partidos. La expresión ha estado presente en debates parlamentarios, por ejemplo, de mano de Pilar Rahola cuando, en la comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, se rechazó la comparecencia de Javier de la Rosa: «Estoy por proponer que nos autodisolvamos, utilizando la narrativa que usábamos en el antifranquismo, porque de verdad que da la impresión de que, más allá de jugar retóricamente, esta Comisión no servirá para nada porque no hay voluntad de que tenga contenido real. Si esta Comisión tiene que servir, en su faceta de estudio, para ir hacia el perdón de la deuda histórica de algunos partidos políticos, para un pacto a escondidas o para intentar encontrar el cuerpo legal, el cuerpo a través del cual lo que hay en realidad es una amnistía económica, si es para eso y, en cambio, en su faceta de investigación ha sido un auténtico cachondeo, creo que hoy mismo podríamos levantar la sesión, darla por concluida y emitir nuestro dictamen. Pienso, sin embargo, que la Comisión aún tiene posibilidades y éstas van en función de la voluntad política de llenarla de contenido», véase DS, Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 527, de 20 de junio de 1995, disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L5/CONG/DS/CO/CO_527.PDF.

De la situación de UCD tras las elecciones del 82 se pueden sacar, por tanto, muchas conclusiones. Una de ellas ya se ha insinuado: la participación financiera en los partidos por parte de los poderes económicos, particularmente los financieros, responde a las normas generales de una inversión de mercado⁶². Las referencias de uno de los representantes de «los siete grandes» al dinero prestado a la UCD como «dinero tonto»⁶³ remite claramente a la idea de «deuda basura», a las calificaciones de las agencias de *rating* y a los *credit score* a los que tan acostumbrados nos tiene hoy la vida económica. En ese contexto de mercantilización de la vida política, fruto quizás del encuentro de la influencia inmediata del franquismo con el espíritu de una clase empresarial de corte y espíritu norteamericano, el marco normativo y los criterios acerca de lo que era y no era corrupto fue peculiar y parece haber estado ligado a un periodo de tiempo determinado y no muy largo. Los primeros escándalos de corrupción de la democracia darían comienzo en 1982-83 con los casos *Flick* y *Contratas de basura*, que servirían como mecanismo de regulación normativa en una época de efervescencia de nuevos valores políticos: los escándalos funcionaron como mecanismos de reacción social y delimitación de los lindes entre la política y la economía, entre la política legítima y la corrupción, entre la ética pública y la del mercado. En 1982, ajenos todavía los medios, la clase política y la sociedad española al fenómeno de los escándalos de financiación política, un alto dirigente de la banca podía hacer explícitas las intenciones «políticas» de sus préstamos sin aparentemente entrar en colisión con los valores políticos de la opinión pública ni su percepción acerca de lo que es corrupción, es decir, sin dar lugar a un escándalo. Así lo hacía el directivo al que acabamos de hacer referencia, en la misma nota del diario *El País*, en referencia al «dinero tonto» prestado a UCD:

«por una cantidad nada desestabilizadora se podría comprobar si efectivamente existía o podría aglutinarse en torno a Lavilía esa derecha no radical que aceptase el divorcio, la reforma fiscal, la España de las Autonomías, la resolución del problema del terrorismo por métodos políticos y policiales, etcétera».

Otra conclusión clara es que si bien el modelo mercantil de democracia predica los valores del mercado con respecto de las «inversiones políticas», los valores ideales del mercado competitivo autorregulado, al igual que sucede en el ámbito de la economía real, quedan en suspenso cuando ello redundaría en los intereses de los actores más poderosos, en especial en el contexto de sectores monopolísticos. No resulta habitual en el tráfico mercantil que una deuda de 4.000 millones de pesetas como la que UCD amenazaba

⁶² Thomas Ferguson desarrollaría ampliamente esta idea en: T. FERGUSON, *Golden rule: the investment theory of party competition and the logic of party competition*, University of Chicago Press, 1995.

⁶³ «El “dinero-tonto” concedido a UCD», *El País*, 21 de noviembre de 1981.

con no pagar, se diera «por perdida» sin que ello pareciera causar especial preocupación en los acreedores⁶⁴. UCD inauguraba así la que sería una larga tradición de condonaciones de créditos a partidos políticos⁶⁵, realizados con frecuencia en secreto o sin repercusión pública, en lo que es una forma de financiación ilegal que ha perpetuado la dependencia del sistema de partidos español de la banca.

UCD se disolvía en febrero de 1983, aunque mantuvo su grupo parlamentario hasta 1986. Una de las causas de la disolución fue precisamente «evitar la acción de los acreedores sobre el grupo parlamentario»⁶⁶; el partido que había nacido con el espíritu de una empresa, se disolvía con las formas de una quiebra. Por lo demás, según indican fuentes periodísticas a partir de declaraciones de dirigentes del partido, las deudas de la organización se habrían camuflado como pérdidas en una de las siguientes crisis bancarias, para ser amortizadas por el Fondo de Garantía de Depósitos, y pagadas, por tanto, con dinero público⁶⁷.

Ilustrando la idea del partido-empresa, Gregorio Morán resumiría las cualidades empresariales de UCD de forma muy gráfica:

«Se vivía en la euforia del triunfo y, por tanto, el sentimiento de pertenencia y de haber acertado en la primera apuesta creó una ansiedad por garantizar el incremento patrimonial. No es extraño que de esa concepción política, tan vinculada a la continuación e incremento de los patrimonios, surgiera una expresión en la cúpula de UCD que dio en llamar a la coalición el significativo nombre de “La Empresa”. Así fue como nació “La empresa”, término coloquial y privado, aunque del dominio común de Pío Cabanillas, Abril Martorell, Martín Villa, y el mismo presidente Suárez, para referirse a la Unión de Centro Democrático. La palabra “empresa” tenía un aire benevolente y envolvía a la política de lo que realmente era para ellos, una inversión y un beneficio. Sin embargo, el vocablo “partido”, por las tradiciones de su formación en el franquismo, estaba no sólo desprovisto de grandeza sino que les repelía. Les faltaba aún experiencia para cargar con él como uno de los instrumentos fundamentales para encarar las tareas de gobierno. Además, conviene no olvidar que de los 165 diputados

⁶⁴ Así lo expresa el ya citado artículo, en un párrafo significativo: «El primero de los banqueros concluía que se trataba de dinero-tonto el concedido a UCD y que presumiblemente marcaba el principio de futuras y previsibles desavenencias entre los siete grandes bancos. “No tanto porque el dinero prestado no llegue a cobrarse. Ésa es otra cuestión. Sino porque este episodio muestra puntos de vista diferentes en el seno de la banca. Además de un comportamiento exclusivamente profesional, aunque quizá en el caso de UCD se ha prestado dinero por encima de la expectativa del voto que nosotros teníamos, empieza a verse claro que los bancos no son tan monolíticos como se cree en círculos políticos, económicos y sociales”». Véase *ibid.*

⁶⁵ G. ARIÑO ORTIZ, «La financiación de los partidos políticos», en *Documentos del Foro de la Sociedad Civil*, núm. 1, octubre de 2009, pp. 51 y ss.

⁶⁶ «La crisis de UCD culmina con la decisión de disolverse como partido político. Dimisión de Lavilla y formación de una gestora para hacer frente a las deudas. Los “azules” tratan de evitar la acción de los acreedores sobre el grupo parlamentario», *El País*, 19 de febrero de 1983.

⁶⁷ J. D. HERRERA y R. TIJERAS, *El dinero del poder*, op. cit., p. 528.

de la UCD, 54 figuraban como independientes. ¿Independientes de qué? Una anomalía que no dejaba de tener su lado surrealista, porque el presidente del Gobierno, presidente a su vez y mientras no constara lo contrario, del partido o coalición que había ganado las elecciones, es decir, del Partido del Presidente, era paradójicamente un independiente.

Se podría decir que la UCD no constituía un partido sino una unión de partidos y grupos; pero eso sería palabrería que no se creían ni ellos. Habían nacido de la voluntad del presidente, los sostenía económicamente el Gobierno del presidente, y en su funcionamiento habrían de hacerlo como un férreo partido en torno a un líder, el presidente Adolfo Suárez. Es lógico por tanto que desde la cúpula se tuviera más en consideración la idea de ser una “empresa”, con su presidente ejecutivo, que un “partido” donde había unos estatutos y un programa ideológico, y todas esas cosas que parecen obligadas para constituir el instrumento político denominado “partido”, según el cual se puede gobernar o pasar a la oposición»⁶⁸.

4. LOS AÑOS OCHENTA Y LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS (1982-1989)

Los años ochenta tuvieron una importancia fundamental en el desarrollo posterior de la problemática de la financiación de partidos. Caciagli⁶⁹, explicando la emergencia de *tangentopoli* en el caso italiano, realiza un análisis del que pueden extraerse paralelismos con el caso español:

«Una explicación de carácter intrínseco al sistema político y económico italiano es la degeneración tanto de la función empresarial como de la función de regulación del Estado en los años ochenta. Las reglas del mercado fueron sacrificadas al interés dominante de grupos privados y de grupos políticos. Las grandes obras públicas (estadios de fútbol, hospitales, autopistas, líneas de ferrocarril, reconversiones de grandes áreas industriales, nueva urbanización después de desastres naturales, etc.) ofrecieron oportunidades de enlace entre políticos y empresarios. El mismo capitalismo italiano acentuó su componente financiera: la mutación postindustrial aumentó la importancia del dinero».

En 1982 acaba la que podríamos llamar la segunda etapa del sistema español de partidos, la que corresponde al periodo de la primera transición política a la democracia. Si esta primera etapa estuvo marcada por el protagonismo de UCD, una organización estrechamente integrada con las élites políticas y económicas y gestionada siguiendo el modelo organizativo de la empresa, la nueva etapa nace con la victoria electoral del PSOE en 1982. Durante la etapa anterior UCD, como «partido-empresa», había podido

⁶⁸ G. MORÁN, *Adolfo Suárez: ambición y destino*, op. cit., p. 165.

⁶⁹ M. CACIAGLI, *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 67-68.