

**EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA**

**EL FRACASO DE LA REFORMA DE LA LEY  
DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS  
EN ESPAÑA**

**GLORIA MARTÍNEZ COUSINOU**

**(IESA-CSIC, Córdoba)**

# EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: EL FRACASO DE LA REFORMA DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

Gloria Martínez Cousinou (IESA-CSIC)

## Resumen

Según establece la Teoría de la Agencia, los mecanismos institucionales de control son considerados elementos clave para reducir la posibilidad de que se produzca corrupción política, al contribuir a reducir la brecha informativa entre el principal y el agente, y a incrementar la transparencia del sistema.

Tomando como base este marco teórico, y completándolo con las aportaciones procedentes del Institucionalismo de la Elección Racional, este trabajo se centra en el estudio de una cuestión empírica: el control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de partidos en España. Concretamente, se analizará por qué los sucesivos intentos de reformar la Ley de Financiación de Partidos Políticos de 1987, como mecanismo de control institucional de la corrupción, han fracasado hasta el momento.

Para ello se estudiarán empíricamente dos momentos fundamentales: el proceso de aprobación de la norma en la década de los ochenta y los diversos intentos de reformarla que se sucedieron en la década de los noventa. En cada uno de estos momentos, el impacto de los diversos escándalos acaecidos, así como los intereses de los principales actores involucrados en el proceso de decisión (los partidos políticos) son tenidos en cuenta.

Finalmente, este trabajo concluye que el fracaso de la reforma se debe a que es la propia Ley la que obstaculiza el consenso necesario entre los partidos políticos, dando lugar a un *equilibrio institucionalmente inducido* en los términos de Shepsle.

## Abstract

According to the Principal-Agent Theory, the institutional mechanisms of control are considered key elements to counteract corruption, since they provide relevant information to the principal about the actions of the agent and contribute to increased transparency.

Based on this theoretical framework, this paper points to the analysis of an empirical issue: how political corruption via party financing is controlled in the Spanish political system. More specifically, this paper tackles the question of why the successive attempts to counteract corruption through party finance reform have failed.

With that aim in mind, special attention is given to both the approval process of the Party Finance Act 1987 and the subsequent unsuccessful attempts of reform during the 90's. In each specific context, the impact of the various scandals that occurred, as well as the different interests of the actors involved in the process of decision making (the main political parties) are studied.

Finally, this paper states that the current lack of consensus that prevents reform in Spain is explained by the loopholes in the existing law, which represents a *structure-induced equilibrium* in terms of Shepsle. In other words: the *status quo* remains because 'not to reform the law' is a point of equilibrium induced by the Party Funding Act itself, which blocks the consensus between the different parties.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

### INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO 1. CONTROL POLÍTICO Y CORRUPCIÓN

1.1. Control político y problemas de agencia .....	8
1.2. Información asimétrica y corrupción política .....	12
1.3. La corrupción política en España .....	19
1.4. Financiación de partidos políticos, corrupción y <i>accountability</i> .....	24

#### CAPÍTULO 2. ESTUDIO DE CASO: LA LEY DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOSPOLÍTICOS COMO MECANISMO DE CONTROL.

2.1. Corrupción política, escándalo y financiación de partidos en España .....	26
2.2. La Ley de Financiación de Partidos Políticos de 1987: ¿los políticos se atan las manos? .....	29
2.3. El fracaso de la reforma de la Ley: marco analítico e hipótesis .....	36

#### CAPÍTULO 3: LA APROBACIÓN DE LA LEY DE FINANCIACIÓN Y SU INTENTO DE REFORMA: CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO, ACTORES E INTERESES

3.1. Escándalos y opinión pública .....	47
3.1.1. <u>Los escándalos a principios de los ochenta</u> .....	47
3.1.2. <u>Los escándalos a principios de los noventa</u> .....	51
3.2. Actores e intereses .....	57
3.2.1. <u>La III Legislatura (1986-1989)</u> .....	57
3.2.2. <u>La V Legislatura (1993-1996)</u> .....	62
3.3. La respuesta política ante los escándalos .....	69

## CAPÍTULO 4. EL FRACASO DE LA REFORMA DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: EL PROBLEMA DEL CONSENSO

4.1. La Ley de Financiación de Partidos Políticos, <i>free riding</i> y control político .....	73
4.2. El fracaso de la reforma de la Ley y el problema del consenso .....	77
4.3. El fracaso de la reforma de la Ley como mecanismo de control <i>a priori</i> .....	85
CONCLUSIONES .....	88
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	90
ANEXO I .....	95
ANEXO II .....	96
ANEXO DOCUMENTAL .....	100
ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS.....	103
LISTADO DE ACRÓNIMOS .....	104

## INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Si un Estado no garantiza dicha rendición de cuentas y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones del gobierno, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan. Desde la perspectiva de la Teoría de la Agencia son las asimetrías informativas existentes entre el principal (ciudadanía) y el agente (gobernantes) las que dificultan el control de la acción de éste, permitiendo la posibilidad de que se produzca corrupción política. A partir de aquí la literatura establece que es posible atenuar este hecho a través de mecanismos institucionales que incrementen el control y la transparencia en el sistema.

Partiendo de este marco teórico general, esta investigación se centrará en el estudio de un caso empírico: el control de la corrupción política vinculada a la financiación irregular de los partidos en España. Siguiendo una definición de corrupción basada en el interés público (Friedrich, 1989; Thompson, 2002; Warren, 2004), la financiación irregular será considerada corrupción política en la medida en que genere comportamientos que socaven el proceso democrático y el interés general a cambio de favores para el partido o para algún miembro de éste.

Tras la oleada de escándalos acaecida a principios de los noventa, la necesidad de recuperar la credibilidad ciudadana llevó a que desde las diversas formaciones políticas se propusieran iniciativas tendentes a combatir la corrupción. Entre ellas, una de las propuestas más recurrentes y de mayor calado desde el punto de vista teórico, por suponer un control *a priori* de la corrupción (destinada a evitar la propia comisión del acto corrupto), era la reforma de la Ley de Financiación de Partidos. No obstante, a pesar del interés explícito por reformar esta norma finalmente se fracasa en el intento. A cambio, la creación de la Fiscalía Anticorrupción como medida de control *a posteriori* (tendente a actuar una vez cometido el acto corrupto) será presentada en la V Legislatura como mecanismo estrella para hacer frente a la corrupción.

Ante esta situación, la pregunta que surge y sobre la que versará esta investigación es la siguiente: ¿por qué fracasa la reforma de dicha Ley en la V Legislatura? ¿Por qué no se produce el cambio institucional? Dados los intereses directos que toca esta norma, el consenso de todos los partidos sobre los términos de su reforma se hace imprescindible. Un intento unilateral de hacerlo por parte de un partido implicaría un grave perjuicio para su reputación, puesto que supondría imponer sus propios intereses en algo que atañe a todos los partidos.

Según esto, y completando el marco teórico general (el basado en el modelo Principal-Agente) con las aportaciones procedentes del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, la hipótesis que planteo para responder a la pregunta de investigación es la siguiente: el *statu quo* se mantiene porque el equilibrio que lleva a no reformar la norma es un *equilibrio institucionalmente inducido* por la propia Ley de Financiación, que impide el consenso entre los actores implicados (los partidos políticos).

Frente a otras posibles explicaciones relacionadas con la existencia de un jugador con poder de veto, o con la importancia que desempeña la trayectoria pasada de la Ley (*path dependence*), en esta investigación se defiende que la reforma no se produce debido a que es la propia Ley la que obstaculiza el consenso entre los partidos, dando lugar a un *equilibrio institucionalmente inducido* en los términos de Shepsle (1979; 1986).

Para contrastar esta hipótesis, se analizarán empíricamente datos e información procedentes de diversas fuentes primarias (debates parlamentarios, datos de opinión, prensa y entrevistas en profundidad) con objeto de conocer, por un lado, los intereses que llevaron a los partidos a aprobar la Ley y, por otro, los intereses que les instaron a pedir su reforma y que finalmente la impidieron. Dos serán, pues, los momentos de referencia para esta investigación: la III Legislatura (1986-1989), dado que la Ley se aprueba en 1987 y, la V Legislatura (1993-1996), por tratarse de una época en la que la necesidad de reformar la Ley se hace explícita por parte de los principales partidos del arco parlamentario. Asimismo, se estudiarán también hechos previos y posteriores a estos dos momentos con el fin de conocer en profundidad lo acontecido en las legislaturas de referencia.

La exposición de la investigación seguirá la siguiente estructura: en el Capítulo 1 se realizará una aproximación de carácter general a la Teoría del Control desde la perspectiva del modelo Principal-Agente, haciendo especial hincapié en la existencia de asimetrías informativas que permiten la emergencia de corrupción política. Tras un repaso por las principales definiciones de ésta, y tras escoger aquella que más se ajusta a los objetivos de la investigación, se procederá a introducir el problema general de la corrupción política en España. Finalmente, se apuntará la vinculación existente entre financiación irregular de los partidos, corrupción y *accountability*, en los términos del marco teórico general.

El Capítulo 2 se centrará en la corrupción política vinculada a la financiación irregular de los partidos españoles. Tras proceder al análisis de la Ley de Financiación de Partidos Políticos como mecanismo de control de la corrupción, se plantearán la pregunta de investigación y el marco teórico de referencia (el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional) del que surge la hipótesis que será contrastada a lo largo de la investigación.

En el Capítulo 3 se procederá a la descripción de los hechos acaecidos tanto en la III (1986-1989) como en la V Legislatura (1993-1996), haciendo referencia explícita a los escándalos ocurridos en esos años, a los intereses perseguidos por los actores y a la respuesta política ante los mismos.

Por último, en el Capítulo 4 se atenderá al análisis de los hechos empíricos siguiendo el marco teórico de referencia, con el fin de contrastar la hipótesis de partida. Finalmente, se señalarán las principales conclusiones extraídas de la investigación.

## **CAPÍTULO 1. CONTROL POLÍTICO Y CORRUPCIÓN**

La argumentación en torno al vínculo existente entre el control político y la corrupción será el hilo conductor sobre el que se desarrolle el primer capítulo de esta investigación. En el primer epígrafe se expondrán los fundamentos de la teoría del control desde el modelo Principal-Agente, y se analizarán las debilidades que plantean tanto el control prospectivo como el retrospectivo, prestando especial atención a la existencia de asimetrías informativas entre gobernantes y gobernados. En el siguiente apartado se estudiará, sin dejar de lado este modelo teórico de referencia, el vínculo que se produce entre el hecho de que existan asimetrías informativas que impiden el control de los políticos, y la posibilidad de que se produzca corrupción política. Seguidamente, en el tercer epígrafe se analizará el problema de la corrupción política en España para, en una última sección, centrar el debate en la importancia que tienen las irregularidades cometidas en la financiación de los partidos como fuente de corrupción política.

### **1.1 Control político y problemas de agencia**

El control, en términos de rendición de cuentas de los responsables políticos ante los ciudadanos, supone que éstos, en tanto que electores y receptores de servicios públicos, pero, sobre todo, en tanto que actores pertenecientes a una ciudadanía activa, han de decidir y participar o, en su caso, recibir o exigir responsabilidades a aquellos que actúan en su nombre. Este tipo de control, así definido, presupone la idea de representación que tiene, al menos, un doble componente: hacer presentes a otros que no lo están y generar responsabilidad del representante frente al representado (Guerrero, 2000). Ahora bien, ¿cómo se ejerce dicho control en un entorno de democracia representativa? De todos los principios en los que tradicionalmente se han fundamentado los regímenes representativos<sup>1</sup>, aquel que hace referencia al voto y a la existencia de elecciones periódicas es el que ha acabado imponiéndose como el elemento central de los sistemas políticos contemporáneos<sup>2</sup>. Y ello

---

<sup>1</sup> Manin (1998:17) señala a este respecto cuatro principios generales, a saber: la elección de representantes en intervalos regulares de tiempo, la independencia de las decisiones de los gobernantes respecto a los deseos de los electores, la libertad de expresión por parte de los gobernados y la existencia de un debate en torno a las decisiones públicas.

<sup>2</sup> Esta visión ha sido la predominante en Ciencia Política desde la obra clásica de Shumpeter (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, pasando por autores como Dahl (1956) y Sartori (1962).

porque, pese a que esta definición “minimalista” no está exenta de críticas<sup>3</sup>, lo cierto es que las elecciones y, concretamente, el carácter repetido de las mismas, han resultado ser el único mecanismo capaz de unir las preferencias políticas de los ciudadanos con el comportamiento de sus representantes. De esta forma el voto se ha convertido en el elemento por excelencia del que disponen dichos ciudadanos para controlar la acción de sus gobernantes.

Este tipo de relación entre ciudadanos y representantes ha sido modelizado en los términos de la Teoría de la Agencia que, importada de la economía y basada en la Teoría de la Elección Racional, supone que un actor, el agente, actúa por cuenta de otro, el principal, de manera que el primero ejecuta las preferencias e intereses del segundo (Gardner, 1996). El modelo Principal-Agente ha sido utilizado tradicionalmente en economía para supervisar contratos, de forma que el principal contrata a un agente para que realice una determinada tarea. Pero el principal no puede controlar completamente la labor del agente y, ante tal imposibilidad, puede ocurrir que éste no cumpla con la tarea encomendada<sup>4</sup>. Si extrapolamos este modelo a la relación entre representantes y representados en un entorno de democracia representativa, tendremos que el principal serían los ciudadanos, mientras que el agente serían los políticos, a los que se les encomienda la representación de la ciudadanía durante la legislatura, teniendo en cuenta que los intereses de ambos son diferentes. Según este esquema teórico, el principal seleccionará a un agente entre los diversos candidatos que concurren a las elecciones, le otorgará poder y esperará que lleve a cabo las políticas que prefiere. El agente, por su parte, habrá de rendir cuentas cuando el principal pueda hacerle responsable de comportamientos pasados y, en consecuencia, recompensarle con la reelección o castigarle con la derrota. Pero para que una relación de agencia fuera perfecta habría de reflejar una idea de la representación política según la cual los gobernantes se sintieran identificados con el pueblo, de forma que los intereses de aquellos coincidieran con los de la nación en su conjunto (Maravall, 2003). Ahora bien, ¿ocurre esta concurrencia de intereses en la práctica? ¿Pueden los ciudadanos controlar de forma efectiva a los políticos mediante las elecciones, tal y como establecen la teoría minimalista de la democracia y una perfecta relación Principal-Agente?

---

<sup>3</sup> Véase O'Donnell (1996), para quien el problema principal que plantea la teoría minimalista de la democracia es aquel que se refiere a en qué medida el Gobierno es responsable ante los ciudadanos durante el periodo transcurrido entre elección y elección.

<sup>4</sup> Este tipo de relación se da, por ejemplo, entre los accionistas propietarios de una empresa (principal) y los ejecutivos que dirigen los designios de la misma (agente).

Según la literatura<sup>5</sup>, existen dos mecanismos a través de los cuales se explica cómo los ciudadanos ejercen el control de sus gobernantes, a saber: el control o voto prospectivo (*responsiveness*) y el retrospectivo (*accountability*).

El voto prospectivo tiene como finalidad guiar la acción de gobierno (Manzano, 2002). Para ello, los electores intentarán predecir el partido que les reportará mayores beneficios en el futuro y votarán en función de ello. Los candidatos, por su parte, anunciarán e implementarán las políticas preferidas por una mayoría de votantes. Para que este tipo de control se materialice de forma efectiva es necesario que las políticas desarrolladas por los gobernantes sean coincidentes tanto con las promesas electorales, como con los intereses de los ciudadanos<sup>6</sup>. No obstante, si se asume desde la Teoría de la Agencia que los intereses del principal y del agente son diferentes entre sí, una clara limitación para que se efectúe el control prospectivo radicará en el hecho de que los gobernantes puedan tener una serie de incentivos para desviarse del mandato, alejándose así de las promesas originales realizadas (Manin *et al.* 1999; Maravall, 2003). Y ello porque en política no se establece un contrato vinculante entre gobernantes y gobernados, tal y como existe en economía. Además, puede ocurrir también que el principal no tenga en cuenta las consecuencias negativas que a largo plazo podrían tener sus preferencias originales y que le llevaron a votar a un partido u otro (Maravall, 1997), lo que justificaría que los gobernantes modificasen sus promesas electorales. No obstante, aun siendo beneficiosa esta posibilidad para el principal, el control prospectivo se vería distorsionado.

Estos problemas, junto con aquel más general derivado de la asimetría informativa existente entre el principal y el agente, que será tratado más adelante, constituyen las principales debilidades del modelo de control político prospectivo. Tales debilidades llevan a que, en el plano empírico y bajo la perspectiva del modelo Principal-Agente, el único mecanismo eficaz en manos del principal para controlar a los gobiernos sea el control retrospectivo (Maravall, 2003). En palabras de Key (1966: 76-77), “la única arma realmente efectiva de control popular en un régimen democrático es la capacidad del electorado para expulsar a un partido del poder”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Para más detalle véase Martínez, G. y L. Miller (2004). Representación y control político. Ponencia presentada en el VIII Congreso Español de Sociología, Alicante, 23-25 de septiembre.

<sup>6</sup> Según Manin *et al.* (1999), las condiciones que se han de dar para que se materialice el control prospectivo son las siguientes: en primer lugar, debe existir una coincidencia entre los intereses de los políticos y los de los votantes; en segundo lugar, los políticos deben perseguir ser elegidos y reelegidos; y, en tercer lugar, los políticos deben estar preocupados por la credibilidad futura de sus promesas.

<sup>7</sup> Citado en Maravall (2003: 14).

Por otro lado, el voto retrospectivo hace referencia a un tipo de control que se ejerce en función de la actuación pasada de los políticos<sup>8</sup>. Los votantes examinarán la actuación anterior de éstos y, en virtud de ella, los recompensarán o castigarán. Así, en lugar de centrarse en las promesas de los políticos, los juzgarán por sus actuaciones anteriores. Por su parte, los gobernantes, cuya principal preferencia es la reelección, anticiparán los criterios que van a ser utilizados por los electores para evaluarlos y los tratarán de satisfacer.

Desde la perspectiva del modelo Principal-Agente, es el deseo de permanecer en el poder (es decir, la ansiada reelección), junto con la posibilidad de ser controlado, lo que incentiva al agente a cumplir con los intereses del principal, aunque sean diferentes a los suyos (Ferejohn, 1986). No obstante, este tipo de relación tampoco es perfecta, sino que adolece de ciertas debilidades que impiden el control efectivo del agente por parte del principal<sup>9</sup>. Entre ellas, la más importante por cuanto que afecta también al mecanismo de control prospectivo antes explicado es la existencia de información asimétrica e incompleta entre ciudadanos y representantes o, en los términos de la Teoría de la Agencia, la existencia de este tipo de asimetrías entre el principal y el agente. Esto supone no sólo que un jugador<sup>10</sup>, en este caso el agente, tiene información diferente a la que posee el otro jugador (el principal), sino que, además, el movimiento del agente no es observado por el principal (Rasmusen, 1989). Puede ocurrir también que los gobernantes experimenten problemas de información, aunque en todo sistema político aquellos gozan de ventaja con respecto a los ciudadanos. Pues bien, es justamente este problema informativo el que hace que el mecanismo de control retrospectivo o *accountability* no llegue a ser perfecto (Manin *et al.*, 1999; Maravall, 2003). Y es que, puesto que las elecciones constituyen, según la teoría minimalista, el fundamento de la democracia, los ciudadanos habrán de tener una capacidad real de premiar o de castigar a los gobernantes; si además estos últimos disponen de una mayor información que los votantes, el control de los políticos mediante las elecciones se hará difícil (Maravall, 2003:9), máxime cuando éstos

---

<sup>8</sup> Como señala Fiorina (1981: 6), las elecciones como mecanismo de control retrospectivo, “más que indicar en qué dirección ha de moverse la sociedad, muestran la evaluación que los ciudadanos hacen de por dónde ha ido dicha sociedad”.

<sup>9</sup> Según la literatura, para que este mecanismo se satisfaga de forma efectiva se tienen que dar una serie de requisitos que, si bien se cumplen en el terreno de lo normativo, no lo hacen de igual manera en el terreno de lo empírico, lo que supone una debilidad del control retrospectivo entendido en estos términos. Según Manin (1998) los requisitos más importantes serían los siguientes: los votantes deben ser capaces de asignar responsabilidades concretas sobre la acción de gobierno; los ciudadanos deben poder destituir a los responsables de determinadas políticas; y debe existir igualdad de recursos entre los candidatos para que éstos puedan hacer llegar su mensaje a los ciudadanos. Según Ferejohn (1986), entre las debilidades que plantea el modelo de control retrospectivo desde el punto de vista del modelo Principal-Agente estarían las siguientes: la existencia de una asimetría informativa extrema a favor de los gobernantes; o el hecho de que el electorado, es decir, el principal, tenga preferencias heterogéneas sobre las políticas o sobre los resultados de ésta, lo que le impide actuar como un todo frente al agente.

<sup>10</sup> Se habla de “jugador” porque el modelo teórico utiliza como herramienta la Teoría de Juegos.

utilizan estrategias de manipulación de la opinión pública para asegurarse su supervivencia en el poder.

Según sostiene Sappington (1991), para que se produzca el efectivo control del agente por parte del principal se han de cumplir tres requisitos fundamentalmente: 1) que las acciones del agente y las condiciones en las que opera puedan conocerse públicamente; 2) que ambas partes sean simétricamente capaces de prever todas las posibles contingencias que pudieran surgir mediante su relación; y 3) que al agente le represente un coste no llevar a cabo las preferencias e intereses del principal. Como ello no se da en la práctica, siempre queda abierta la posibilidad de que se produzcan acciones por parte del agente contrarias a los intereses del principal y difícilmente controlables por éste, lo que va en detrimento de la relación de control que en toda democracia se ha de dar entre ciudadanos y gobernantes.

## **1.2. Información asimétrica y corrupción política**

La existencia de información asimétrica e imperfecta entre el principal y el agente constituye, como se ha visto hasta ahora, una de las principales debilidades que plantea toda relación de agencia. El hecho de que exista un mayor y mejor acceso a la información por parte de uno de los actores (en este caso, el agente) supone un obstáculo que no sólo impide el control por parte del principal, sino que, eventualmente, puede redundar en un mal uso del poder que tiene conferido el agente para satisfacer los intereses del principal, dando lugar a que se produzca corrupción política. Ésta, en tanto que se nutre de la falta de transparencia en la vida pública, es una consecuencia clara de la falta de control por parte de la ciudadanía sobre las acciones de sus gobernantes, lo que a su vez contribuye a mermar su confianza en los políticos y en la política. Ahora bien, ¿qué se entiende por corrupción? ¿Cuáles son sus efectos sobre el sistema político? En las líneas siguientes se atenderá a las distintas definiciones que tratan de aprehender este complejo fenómeno, con el objetivo de adoptar aquella que mejor se ajuste a los intereses de esta investigación.

La corrupción ha sido un fenómeno persistente a lo largo de la historia y en todo tipo de sociedades, aunque su manifestación ha sido diferente en forma y grado. Pese a que en la década de los sesenta autores como Huntington o Nye llegaron a considerar la corrupción como un fenómeno positivo desde la perspectiva de la Teoría de la Modernización por suponer un estímulo para la inversión y promover la eficiencia administrativa, en los años más recientes el argumento sobre las consecuencias de la corrupción ha resultado ser diametralmente opuesto (véase Heidenheimer y Johnston, 2002:251-300). Como ha sido

puesto de relieve por diversos estudios, la corrupción distorsiona y dificulta el desarrollo económico, disminuye la inversión extranjera y reduce la confianza en las instituciones. Asimismo, actúa como un fenómeno deslegitimador de los regímenes políticos, de ahí la importancia de arrojar luz sobre este fenómeno.

La definición de corrupción que se utilizará a lo largo de esta investigación se circunscribe al campo de la política<sup>11</sup>, es decir, a la esfera de lo público, en la que los actores políticos —ejercen un cargo electo o no— operan. No obstante, dado que lo que me interesa es analizar la vinculación existente entre la financiación irregular de los partidos y la corrupción política, habrá ocasiones en las que ambas esferas, la pública y la privada, se interrelacionen de algún modo. Asimismo, se trata de una investigación restringida al ámbito nacional y que, precisamente por situar el análisis en el terreno de los partidos políticos, se centrará en una modalidad de corrupción institucional más que de corrupción individual.

Son numerosas las aproximaciones al concepto de corrupción política que existen en la literatura. Siguiendo la clasificación establecida por Heidenheimer (1970; Heidenheimer *et al.*, 1989) es posible distinguir entre tres tipos de definiciones: las centradas en el abuso del cargo público, las que fijan su atención en el interés general y las que se basan en el mercado. Otras definiciones atienden a la importancia de la opinión pública<sup>12</sup> y de las normas legales, pero pueden ser subsumidas bajo la anterior tipología (Philp, 1997).

En primer lugar, las definiciones centradas en el abuso del cargo público inciden especialmente en el incumplimiento de sus funciones (normalmente, de las normas jurídicas que las sustentan) por parte de los responsables políticos. En esta línea, Bayley (1989) entiende la corrupción como el mal uso de la autoridad como resultado de consideraciones que incluyen algún tipo de ganancia personal, no necesariamente de tipo monetario. Nye (1989), por su parte, considera la corrupción como la conducta desviada de un cargo público<sup>13</sup>. En

---

<sup>11</sup> Algunos autores distinguen en este punto entre tres niveles de corrupción: la corrupción del régimen político, la corrupción política y la corrupción administrativa, entendiendo que estas dos últimas se alimentan la una de la otra; y ello porque donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno (Villoria, 2000:24). Esta importante cuestión ha sido tenida en cuenta a lo largo del trabajo. No obstante, dado que el objeto de análisis es la financiación de los partidos parece más oportuno hablar de corrupción política que de corrupción administrativa, siendo conciente, claro está, de que ambos conceptos se llegan a entremezclar.

<sup>12</sup> Una concepción más sociológica e histórica vinculada a la percepción social del fenómeno es la que distingue entre tres tipos de corrupción: negra, gris y blanca (Heidenheimer, 2002).

<sup>13</sup> “[La corrupción es entendida] como el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con el mejoramiento del estatus, con bienes pecuniarios o personales (familiares o de círculos muy allegados); o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado. Ello incluye la realización de comportamientos tales como el soborno (utilizado como recompensas para pervertir el juicio de una persona que se halla en un puesto de confianza); el nepotismo (concesión de cargos en función de relaciones de tipo clientelar

este mismo grupo es posible situar la definición de carácter general utilizada por Transparencia Internacional, que acentúa el carácter delictivo e ilícito del acto perpetrado por el político en cuestión. Para esta organización la corrupción política “es el abuso por parte de los líderes políticos del poder que se les ha confiado (...) con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza. La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos, antes, durante y después de abandonar su función” (Hodess, 2004:25).

Este conjunto de definiciones resultan relativamente sencillas y normalmente se hacen depender de criterios legales, que son los que en última instancia permiten distinguir entre lo que se consideran actos corruptos y no corruptos. No obstante, ello plantea problemas, sobre todo, cuando lo que establece el sistema legal no responde a lo que la opinión pública de un determinado país considera como tal. Puede ocurrir que determinadas conductas que no estén tipificadas como delito y, por tanto, en principio no consideradas corruptas, atenten contra la legitimidad de los regímenes políticos y ser por ello rechazadas por la opinión pública<sup>14</sup>. Además, el hecho de que un acto sea legal no siempre significa que no pueda dar lugar a corrupción.

Por otro lado, las definiciones centradas en el interés público o general, entienden que “existe corrupción siempre que alguien que detenta un poder y que es responsable de realizar cierto tipo de cosas (...), decide realizar una acción a favor de cualquiera que le ofrezca dinero u otro tipo de reconocimiento no legalmente previsto y, por lo tanto, deteriora el interés público” (Friedrich, 1989:15). Las definiciones que van en esta línea son más amplias que las centradas en el abuso del cargo público, dado que no atienden tanto a lo que establece o no la ley (aunque también lo tienen en cuenta, ya que hablan de “acto no legalmente previsto”), como al impacto que produce una acción concreta sobre el interés público. Esto hace que, en principio, no esté libre de juicio normativo —de criterios morales— para entender cuándo se considera que un acto viola dicho interés público y cuándo no.

Por último, las definiciones centradas en el mercado son moralmente neutrales, pero más que explicar qué es la corrupción, analizan bajo qué circunstancias surge, tomando para ello la terminología derivada de los análisis económicos<sup>15</sup>. Consisten en una forma de entender la

---

más que por méritos) y la apropiación fraudulenta de recursos públicos (apropiación ilegal de recursos públicos para fines privados)” (Nye, 1989: 966).

<sup>14</sup> Tal es el caso, como se verá más adelante, de los episodios de corrupción en la financiación de los partidos políticos acaecidos con anterioridad a que estuviera vigente la Ley de Financiación de 1987.

<sup>15</sup> Bajo este prisma, y siguiendo a autores como Van Klaveren, “un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio, un negocio cuya cuenta de resultados busca maximizar; el volumen de sus ingresos

corrupción —ya que provee de un fructífero modelo para explicar cuál es su incidencia— más que en una manera útil de definirla conceptualmente.

Una vez realizada esta triple distinción, la definición que se utilizará a lo largo de esta investigación y que, como se verá, encaja en la perspectiva del modelo Principal-Agente es la que se centra en el interés general más que en el abuso del cargo público, dado que aquélla me permitirá capturar otros aspectos importantes de la corrupción, no solamente los referidos a la trasgresión de la norma. Y ello porque existen prácticas corruptas —como es el caso de la financiación irregular de los partidos— que no necesariamente tienen que resultar de un comportamiento ilegal, puesto que puede ocurrir que la ley deje abierta la posibilidad de que se produzcan. No obstante, se tratará de comportamientos corruptos no tanto porque beneficien intereses particulares, que también, sino en tanto en cuanto perjudiquen el interés general y el proceso democrático en sí (Thompson, 2002; Warren, 2004). Como afirma Thompson (2002), la corrupción produce perjuicios sobre el proceso democrático cuando distorsiona la representación, la transparencia, el control y la igualdad de acceso al poder. Esta definición será, de cara a los objetivos de esta investigación, completada con la de Warren (2004), para quien la corrupción en una democracia implica la violación de la regla democrática de inclusión<sup>16</sup>.

Partiendo de todo ello, la corrupción política será entendida de aquí en adelante no tanto como el alejamiento individual de las reglas y normas por parte de los cargos públicos por razones de beneficio privado (Nye, 1989; Bayley, 1989; Hodess, 2004), sino como una forma de exclusión perjudicial de aquellos que tienen el derecho de inclusión en acciones y decisiones colectivas —los ciudadanos, bien sea participando o bien controlando a los políticos— y que por la acción corrupta de un responsable público ven mermada su capacidad de participar en el proceso democrático, dañando todo ello el interés general y el sentido mismo de la democracia (Friedrich, 1989; Warren, 2004). La ganancia que se obtiene del acto corrupto no tiene por qué ser ni personal ni ilegítima en sí misma, sino que se trata de una ganancia política, la cual supondrá un perjuicio para la democracia siempre que, como

---

depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda del público” (Citado en Villoria, 2000:25).

<sup>16</sup> Según este autor, el nexo entre la teoría democrática y la corrupción se puede encontrar en el hecho de que ésta es una forma de exclusión perjudicial de aquellos que tienen el derecho de inclusión (los ciudadanos) en acciones y decisiones colectivas. Bajo este punto de vista la corrupción tendría lugar cuando un individuo o grupo está involucrado en decisiones o acciones colectivas; existen normas comunes que regulan el modo en que los individuos y grupos usan su poder sobre esas decisiones y acciones colectivas; y además, un individuo o grupo rompe con tales normas de manera que obtiene beneficio y perjudica a la comunidad, ya que la excluye del proceso democrático (Warren, 2004).

contraprestación a ella, quede condicionado el juicio del político en cuestión, o cuando la obtención de estas ganancias por parte de unos partidos, por ejemplo, contribuya a debilitar la competencia política (Thompson, 2002). La corrupción así entendida, al ser resultado de la falta de transparencia en las acciones de los responsables públicos, contribuye a incrementar la brecha informativa entre éstos y los ciudadanos y, por tanto, a mermar su capacidad de control.

A partir de aquí la literatura establece que sería posible atenuar estas carencias a través de sistemas que mejoren el flujo de información entre ciudadanos y gobernantes, permitiendo todo ello un mayor control de las decisiones tomadas por éstos. Es decir, es posible reducir la brecha informativa entre el principal y el agente estableciendo medidas de control en el diseño institucional de un sistema político concreto que contribuyan a incrementar el coste que supone para el agente el hecho de proporcionar información incorrecta sobre la acción del Gobierno. Dichas medidas supondrían un obstáculo a la discrecionalidad del agente, evitando así que éste actúe de manera contraria a los intereses del principal y limitando con ello la posibilidad de que exista corrupción.

Esto es lo que plantea el modelo. No obstante, existe un impedimento tanto teórico como empírico para que se efectúe el control en estos términos, y es el hecho de que el principal y el agente son actores con intereses diferentes entre sí. El principal preferirá en todo momento que el agente no sea corrupto y que haga bien su trabajo, es decir, que represente sus intereses (ésta sería su primera preferencia hipotética), a que no sea corrupto pero realice mal su trabajo. No obstante, mientras trabaje bien, el principal aceptará que el agente sea corrupto dentro de unos límites. Por otro lado, las preferencias del agente serán —además de aquellas relacionadas directamente con la política (la ideología, las políticas concretas, etc.)— ganar elecciones, mantenerse en el poder y maximizar su autonomía de acción en el caso de que sus políticas se separen de las preferencias de los votantes (Maravall, 1997).

Pues bien, dado este conjunto de preferencias, el agente hará todo lo posible por eludir el establecimiento de controles institucionales para prevenir la corrupción, ya que ello le permitirá un mayor margen de maniobra. A cambio, utilizará otro tipo de estrategias menos costosas como el recurso a la reputación individual o la honradez del político en cuestión para invertir en credibilidad sin necesidad de adoptar controles externos. El uso de éstas y otras estrategias manipuladoras le evitarán pagar el alto coste electoral que la corrupción política le podría suponer (Maravall, 2003).

Al igual que en un contrato típico de compraventa, la reputación del agente desempeña un papel muy importante en la relación entre representantes y representados, dado que resulta un

activo clave que incide sobre la capacidad de dicho agente de concretar otro contrato con el principal en el futuro, es decir, ser reelegido (Shepsle, 2003:85). Tener la reputación de ser alguien que cumple sus compromisos generará confianza en el principal e incrementará las posibilidades de reelección. Por tanto, la preocupación por la reputación en una interacción continuada actuará como una restricción endógena a la tentación del propio agente de obtener beneficio privado a expensas del interés general. En este sentido, la reputación actuará como un control endógeno que supone la autolimitación de la actuación del propio agente con el fin de ser reelegido en un futuro.

Pero junto a este control endógeno existe un control exógeno (Shepsle, 2003:85) que generará mayor credibilidad en la ciudadanía porque supone que los términos del contrato serán vigilados por un agente externo especializado. Dado que en Ciencia Política los contratos entre el principal y el agente no son relacionales, sino hipotéticos, y dada la existencia de información asimétrica e incompleta por parte del principal sobre la actuación del agente —lo que permite a éste la posibilidad de manipulación del principal para mantener el mayor margen de autonomía posible—, queda claro que la eficacia de la reputación como mecanismo de control endógeno del propio agente para limitarse a sí mismo queda desvirtuada. De ahí que, desde nuestro modelo, el recurso a un control externo que limite la acción del agente resulte más eficaz que el anterior mecanismo explicado, ya que, de esta manera, el principal tendrá una mayor certeza de que el agente está actuando conforme al interés general y no en su propio beneficio.

Pero, puesto que el agente quiere maximizar su autonomía de acción con respecto al principal, preferirá en todo momento no atarse la manos estableciendo mecanismos de control exógeno, por lo que el recurso al mecanismo de la reputación como forma de generar credibilidad futura en la ciudadanía será más usual. Así, dado que el agente no tiene incentivos para introducir reformas para controlar la corrupción, sólo lo hará cuando el coste de no aprobarlas sea superior al beneficio de no hacerlo, es decir, cuando la corrupción se convierte por distintos motivos (por presión mediática, por el discurso de la oposición, por la necesidad de limpiar la imagen de un partido, etc.) en un tema de agenda prioritario. O sea, cuando surge el escándalo, entendido éste como una “reacción de la opinión pública contra un agente político al que se considera responsable de una conducta que es percibida como un abuso de poder o una traición de la confianza social sobre la que se basa la posición de autoridad que

mantiene o puede llegar a mantener tal agente” (Jiménez, 1994:14)<sup>17</sup>. Cuando esto ocurre, el agente dispondrá de diversas estrategias que aplicará siguiendo siempre la máxima del menor coste posible<sup>18</sup>:

1) No introducir medidas de control más allá de las endógenas, es decir, seguir aludiendo a la reputación para hacer ver al principal que no hacen falta medidas de control externo. Para ello se negarán los hechos, se apelará a la honradez individual y, en último extremo, se individualizarán los casos de corrupción para mostrar que ésta no se encuentra institucionalizada, sino que se da en casos concretos e individuales. Siguiendo este argumento, se preferirá exigir responsabilidades penales frente a las responsabilidades políticas (judicialización de la política)<sup>19</sup>, ya que si el corrupto paga por ello, no será necesario establecer controles más rigurosos. Además, si finalmente no hay condena, se le habrá de suponer honesto (Eigen y Villoria, 2004:145). Asimismo, en caso de que otras formaciones políticas diferentes a la del gobierno se hallen involucradas en escándalos similares, la estrategia menos costosa para salvaguardar la reputación del agente consistirá en implicarlas en las investigaciones que se establezcan al efecto<sup>20</sup>.

2) El establecimiento de un control institucional exógeno mediante mecanismos que realmente restrinjan el ámbito de acción del agente. Una vez que éste decide establecer medidas de control de la corrupción éstas pueden ser de dos tipos: a) *a priori*, que irían encaminadas a evitar la propia comisión del acto corrupto, esto es, a impedir la posibilidad de que se produzca corrupción política; y b) *a posteriori*, que actuarían una vez cometido dicho acto corrupto.

---

<sup>17</sup> Según este autor, el escándalo es una forma de control social, un medio a través del cual una sociedad se regula a sí misma y coordina el comportamiento de sus miembros. Pero no un control directo, sino un proceso abierto cuyas consecuencias no pueden conocerse *a priori*.

<sup>18</sup> Basado parcialmente en Maravall (1997).

<sup>19</sup> Ambos tipos de responsabilidad son bien diferentes: mientras que la responsabilidad penal se basa en el criterio de legalidad, la responsabilidad política se basa en el criterio de oportunidad (Díez-Picazo, 1996:69). La oportunidad valora las acciones según se adecuen o no a ciertos objetivos y valores políticos. Es independiente del juicio moral o jurídico que esa misma acción pueda merecer. No obstante, dado el importante papel que los medios de comunicación representan en la sociedad, la responsabilidad política parece haber derivado en un cierto tipo de responsabilidad moral difusa, que supondría ligar ésta a criterios morales construidos por la opinión pública (Villoria, 2000:80). Junto a esto, la exigencia de responsabilidades penales en lugar de políticas por los escándalos de corrupción fue la tendencia normal durante los años noventa. Pese a que, en teoría, lo que se pretendía al enviar a la justicia penal los hechos de corrupción era evitar que se acusara sin gran fundamento, y evitar, por tanto, que se eliminara la presunción de inocencia, no obstante, en la práctica fue diferente: se terminó dejando la depuración de la responsabilidad política en manos de la administración de justicia. Con ello se dañaba la imagen de la judicatura como institución neutral en la lucha partidista y el funcionamiento de la democracia misma quedaba deteriorado (Díez-Picazo, 1996: 83-86).

<sup>20</sup> Sobre esto se incidirá más adelante al hacer referencia a la utilización estratégica de las Comisiones parlamentarias de Investigación.

Teniendo en cuenta esta novedosa distinción en cuanto al control de la corrupción política, y partiendo de este marco teórico, sólo las medidas de control *a priori* permitirían reducir las asimetrías informativas entre el principal y el agente y, por tanto, son las que implicarían un control más eficaz de la corrupción. Si como hasta ahora se ha visto la estrategia del control externo resulta más costosa para el agente que la del control interno, aquella sólo será emprendida por el agente cuando la confianza en el gobierno esté en juego y su reputación fuertemente debilitada, de manera que las señales menos costosas emitidas para invertir en credibilidad no tengan ya efectos sobre la ciudadanía.

Hasta aquí se ha explicado la estructura de incentivos de los actores implicados en la relación de agencia, es decir, el incentivo del principal para controlar al agente y el incentivo del agente para asumir el control, o sea, para atarse las manos. Sobre este marco teórico general, resultado de la aplicación del modelo Principal-Agente al problema de la corrupción, se desarrollará esta investigación centrada en las irregularidades cometidas en la financiación de los partidos políticos en España. En este caso concreto, se considerará como agente no sólo al partido de gobierno, sino a todos los partidos que conforman el arco parlamentario. Y ello porque, como se verá más adelante, a todos les interesa mantenerse lo menos controlados posible para incrementar su margen de maniobra respecto al principal, por lo que los incentivos para atarse las manos serán los mismos anteriormente explicados<sup>21</sup>. Además, en el caso de establecer medidas de control al respecto o de reformar las ya existentes (la Ley Orgánica de Financiación de Partidos) con el fin de reducir las asimetrías con el principal, serían todos ellos los implicados en el proceso de aprobación y no sólo el partido de gobierno. Éste, no obstante, dada su posición de superioridad sobre el resto, tendrá un mayor protagonismo en lo que se refiere a la iniciativa de poner en marcha las medidas para hacer frente a la corrupción, de ahí que las estrategias elusivas del control antes expuestas se verán más claramente en él que en el resto. Antes de entrar de lleno en esta cuestión conviene detenerse en explicar brevemente el problema de la corrupción política en este país, así como la forma en la que ha sido abordado por la literatura hasta el momento.

### **1.3. La corrupción política en España.**

---

<sup>21</sup> Parto de que, en principio, los intereses de los partidos son homogéneos en cuanto a que todos quieren mantener su autonomía de acción frente al principal. Sin embargo, es cierto también que existe heterogeneidad de intereses según los partidos se hallen en el poder o en la oposición. Al partido de gobierno le interesará más que a ninguno mantenerse lo menos controlado posible. Aunque también le interesará gestionar bien la corrupción y, si es necesario en último caso, establecer medidas al respecto, dado que si no lo hace su reputación se vería más perjudicada que la del resto de los partidos. La oposición también tendrá intereses heterogéneos según se halle más o menos cerca de conseguir el poder. Sin rechazar esto, tomo a los partidos (agente) como un todo con intereses diferentes al principal.

La corrupción política constituye un fenómeno complejo en España. La historia más reciente del país y la transición de la dictadura a la democracia explican, en gran medida, la percepción cambiante que la sociedad española ha tenido acerca de este fenómeno. Conductas que anteriormente eran aceptadas por los ciudadanos, como el tráfico de influencias, han pasado con el tiempo a ser rechazadas de manera generalizada<sup>22</sup>. No obstante, a pesar de esta tendencia, un hecho que caracteriza al fenómeno de la corrupción política en España, así como en Francia e Italia, es la gran permisividad social con la que se suceden las actividades corruptas (Meny, 1997)<sup>23</sup>. Esto nos remite a una cuestión clave: a la hora de valorar cuáles son las causas de corrupción en una determinada sociedad, el factor cultural desempeña un papel muy importante. Y ello porque la corrupción surge en sociedades con rasgos de cultura cívico-política que la favorece, pero a su vez, “ella misma refuerza los valores destructivos y la desconfianza social, con lo que se genera un círculo perverso muy negativo para la sociedad y que reclama finalmente graves crisis institucionales” (Villoria, 2000: 97).

Junto al factor cultural, no son de desdeñar otros dos que resultan cruciales a la hora de entender qué elementos explican el surgimiento de la corrupción en España, a saber (Jiménez y Caínzos, 2003:15-17): el factor estructural y el factor institucional. El primero de ellos hace referencia a las mayores posibilidades de corrupción experimentadas desde la instauración de la democracia, generadas por el crecimiento del Estado y por el proceso de descentralización administrativa<sup>24</sup>. El factor institucional, por su parte, alude como elemento causante y perpetuador de la corrupción política en este país a la debilidad de los controles tanto internos de la propia administración, como externos a ésta<sup>25</sup>. En el primer caso, la búsqueda de una mayor eficiencia y flexibilidad en el funcionamiento de la administración llevó al abandono de ciertos mecanismos y prácticas de control establecidos hasta ese momento en el seno de la misma<sup>26</sup>. Este desmantelamiento de los controles internos generó falta de transparencia y discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, coyuntura que fue aprovechada por

---

<sup>22</sup> En esto se fundamenta la famosa tipología por etapas establecida por Kohlberg (1984), siguiendo la distinción entre corrupción blanca, gris y negra realizada por Heidenheimer (2002).

<sup>23</sup> Citado en Villoria (2000:101).

<sup>24</sup> Este hecho se vio favorecido a su vez cuando, tras la crisis del petróleo de 1973, que duró hasta principios de los años 80, se produjo un período de esplendor económico que generó en la población unas expectativas de enriquecimiento rápido hasta entonces desconocidas (la denominada *cultura del pelotazo*).

<sup>25</sup> Junto a estos factores institucionales de carácter general, otros más específicos explicarán el surgimiento de la corrupción vinculada a la financiación irregular de los partidos. De ellos se hablará en el próximo capítulo.

<sup>26</sup> Esta situación fue promovida por el partido que salió vencedor en las elecciones generales de 1982, el PSOE, quien, además de esta mayor agilidad en la administración, pretendía flexibilizar el nombramiento de los cargos con el fin de asegurar la primacía de los puestos electos frente a las elites burocráticas establecidas en la administración desde la dictadura de Franco.

los partidos políticos y por sus miembros para ocupar mayores cotas de poder y obtener, así, beneficios tanto institucionales como personales. Esta situación de falta de control ha sido especialmente evidente en el gobierno local, donde el recurso a las relaciones clientelares en los nombramientos del personal ha resultado y aún hoy resulta una práctica habitual.

Por otra parte, la debilidad de los controles externos tales como el del Tribunal de Cuentas en la fiscalización de los partidos políticos —debido a que no posee poder sancionador—, o la del Poder Judicial y del Parlamento —causada por el uso partidista que en determinadas ocasiones se ha venido haciendo de ellos—, ha supuesto en momentos puntuales un freno a la lucha contra la corrupción en España (Jiménez y Caínzos, 2003).

En definitiva, las mayores cotas de poder alcanzadas por los partidos en todos los niveles de la administración, junto con la debilidad de los controles para prevenir posibles situaciones de lucro personal o partidista, han sido las principales razones que explican la implicación de éstos tanto directa (por ejemplo, en aquellos escándalos relacionados con la financiación irregular), como indirectamente (por irregularidades cometidas por algún miembro de su entorno más cercano), en la oleada escándalos de corrupción que se generó en España en la primera mitad de la década de los noventa. En estos años, la corrupción política adquirió una relevancia tal entre la opinión pública que llegó a convertirse en un tema de agenda (Jiménez, 1998)<sup>27</sup>.

Tal como muestra el *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional (Tabla 1), el índice medio de los años que van de 1993 a 1996, coincidentes con la V Legislatura, es de 4,31 —la cifra más baja desde los años ochenta hasta la actualidad— en una escala que va de 1 (máxima corrupción) a 10 (máxima integridad)<sup>28</sup>.

### **Tabla 1. Índice de Percepción de la Corrupción en España (1980-2004)**<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ello no significa que con anterioridad a esta época no hubiera existido corrupción. Algunos autores hablan de que lo que cambió en los noventa con respecto a la década anterior fue la tendencia al rechazo de la corrupción como consecuencia de un cambio en el contexto económico. Como demuestran importantes estudios en los que se relaciona la corrupción con el apoyo electoral, se percibe cierta tendencia en los votantes a centrarse en la corrupción en periodos de recesión económica. De hecho, los principales escándalos de corrupción política de los años ochenta (el *P2* en Italia, el *Flick* en Alemania y España, el *Koskotas* en Grecia) no provocaron ese sentido de desconfianza y desilusión en la ciudadanía hacia la clase política, como ocurriría más tarde a raíz de los escándalos surgidos en la década de los noventa (Heywood, 1997:419-420).

<sup>28</sup> El *Índice de Percepción de la Corrupción* de Transparencia Internacional refleja la percepción sobre el grado de corrupción en diversos países visto por personas que trabajan en multinacionales e instituciones que tienen impacto en la vida social y comercial de un país. Por la heterogeneidad de las fuentes de las que se obtiene la información cada año, este índice ha sido criticado por ser poco fiable. No obstante, es el único índice existente hasta el momento para conocer la evolución de la percepción sobre la corrupción en los diferentes países, permitiendo realizar estudios longitudinales y comparados.

<sup>29</sup> Hasta 1996 los datos que aparecen son las medias de cada uno de los periodos indicados. Para los años que van de 1985 a 1988 no existen datos.

	1980-1985	1988-1992	1993-1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ESPAÑA	6,82	5,06	4,31	5,90	6,1	6,6	7	7	7,1	6,9	7,1

Fuente: Transparencia Internacional 1980-2004. Elaboración propia.

Pese a que la percepción sobre la incidencia de la corrupción ha mejorado desde entonces, ello no significa necesariamente que la corrupción haya disminuido en España (Jiménez y Caínzos, 2003). Lo que ocurrió en la primera mitad de los noventa es que se incrementó la visibilidad del problema a raíz de una serie de escándalos que implicaban, sobre todo, al entonces partido de gobierno; escándalos que fueron utilizados como arma política por parte de la oposición, pero que posteriormente se convirtieron en una herramienta de desprestigio generalizado. Entre los escándalos más sonados de la época y con mayor repercusión en la opinión pública se hallaron aquellos relacionados con episodios de corrupción individual, como el caso *Juan Guerra*, el caso *Roldán*, o el caso *Mariano Rubio*<sup>30</sup>. No obstante, aun tratándose de corrupción individual, en casi todos ellos este enriquecimiento personal fue posibilitado por las redes creadas a raíz de la vinculación de los sujetos a algún partido político de manera que, al final, el desprestigio generado por el escándalo en cuestión recaía sobre la organización, estuviera directamente implicada o no. Y esto porque siempre quedaba la sospecha de que el partido hubiese recibido algún tipo de beneficio o contraprestación por parte del sujeto corrupto, simplemente por el hecho de “dejarle hacer”.

Junto a estos escándalos de corrupción individual, se han sucedido también importantes episodios de corrupción institucional relacionados con la financiación irregular de los partidos. Esta práctica afecta sobre todo a aquellos que, o bien se hallan en el poder, o bien tienen muchas posibilidades de alcanzarlo de manera que, junto a los grandes escándalos vinculados al PSOE (*Flick* y *Filesa* entre otros), también el PP (*Naseiro* y *Sóller*), CIU (caso de *Casinos de Cataluña*) y PNV (caso de las *Tragaperras*) se han visto envueltos en graves episodios de irregularidades financieras<sup>31</sup>. Hasta tal punto sigue resultando importante este tipo de actividad oculta que, según el informe de evaluación de 2002 del GRECO<sup>32</sup> (GRECO, 2002:3) se trata del principal foco de corrupción en España.

<sup>30</sup> Véase ANEXO II.

<sup>31</sup> Véase ANEXO II.

<sup>32</sup> El GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción) es una coalición de Estados pertenecientes al Consejo de Europa (aunque también se incluye EEUU) creada en 1999 (Resolución 99-5) cuya mayor aportación es la incorporación del sistema de evaluación *inter pares*, que implica el seguimiento de la aplicación de los acuerdos adoptados entre los países para hacer frente a la corrupción y el establecimiento de recomendaciones al respecto.

El malestar generado en la población a raíz de esta época de escándalos supuso en determinadas ocasiones la puesta en marcha de mecanismos legislativos e institucionales de control de la corrupción. No obstante, el establecimiento de medidas que mejoren la transparencia y eviten este tipo de situaciones no ha sido la respuesta prioritaria por parte de los gobiernos españoles, pues aún quedan importantes lagunas por cubrir. La existencia de un marco institucional de vigilancia y control —formado, principalmente, por la Fiscalía Anticorrupción, por un Poder Judicial independiente<sup>33</sup>, por un Tribunal de Cuentas encargado de fiscalizar las cuentas y la gestión económica del Estado y del sector público, y por un Ministerio Fiscal encargado de promover la justicia en defensa de la legalidad (Eigen y Villoria, 2004:161-163)— unido al amplio listado de delitos tipificados en el Código Penal, no implica que los mecanismos con los que cuenta España para hacer frente a la corrupción sean suficientes. Se hacen necesarias más medidas de carácter preventivo que permitan una mayor transparencia en los procesos de decisión<sup>34</sup>. Entre ellas, la reforma de la Ley de Financiación de Partidos adquiere especial relevancia. Resulta cuando menos paradójico que, pese a que muchos de los grandes escándalos acaecidos durante los años noventa tuvieron que ver con irregularidades en la financiación de éstos, a día de hoy todavía no se haya conseguido reforzar este mecanismo de control mediante la oportuna modificación de la mencionada Ley. Es precisamente en esta paradoja en la que se ahondará a lo largo de esta investigación, cubriendo con ello un vacío importante en lo que a los estudios sobre corrupción política en España se refiere.

A diferencia de otros países, en los que existe una amplia bibliografía de referencia obligada<sup>35</sup>, fruto de una preocupación teórica y analítica sobre este grave problema institucional, en España los estudios sobre corrupción política han sido más bien escasos. Los trabajos de Jiménez (1994; 1998) sobre los límites y la posibilidad del escándalo político como mecanismo de control social, y el de Villoria (2000) sobre la corrupción y la ética pública en el ámbito de la Administración, son obras de referencia en la materia. Por otro lado, otros trabajos importantes que aportan una visión general sobre la corrupción política en España son el de Alejandro Nieto (1997) y el manual coordinado por Laporta y Álvarez

---

<sup>33</sup> Durante los años noventa y a raíz de los escándalos de corrupción, tanto el Poder Judicial como el Parlamento fueron duramente criticados por los partidos en la oposición al gobierno socialista a causa de su falta de independencia.

<sup>34</sup> El Programa de Actuaciones para el Buen Gobierno aprobado por el Consejo de Ministros del pasado día 18 de febrero de 2005 parece tener esa inspiración de carácter preventivo.

<sup>35</sup> A este respecto cabe mencionar la aparición de obras convertidas en clásicos como la de Heidenheimer, A., M. Johnston y V. Le-Vine (eds.) (1989), *Political Corruption. A Handbook*; la de Rose-Ackerman, (1978), *Corruption: A study of political economy*; la de Klitgaard, R. (1988), *Controlling corruption*; o la de Della Porta, D. e Y. Mény (1997), *Democracy and Corruption in Europe*.

(1997)<sup>36</sup>. Además de éstos, se hallan otros estudios más específicos vinculados parcialmente a la corrupción política, como los centrados en la incidencia del nivel de percepción ciudadana de la corrupción sobre el sentido del voto (Barreiro y Sánchez-Cuenca, 2000a y 2000b)<sup>37</sup> o incluso sobre la abstención electoral (Barreiro, 2001)<sup>38</sup>.

No obstante, se ha generado poco conocimiento en lo que al estudio de los mecanismos de control de la corrupción política se refiere. En ese sentido, el análisis de las razones que impiden la reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos como instrumento de control, contribuirá a arrojar luz sobre un aspecto más de la corrupción política en España, de ahí la pertinencia de esta investigación.

Pero, antes de continuar, conviene detenerse en explicar dos cuestiones: ¿Cuál es la relación que existe entre un acto irregular de financiación y un hecho corrupto? ¿De qué manera afectan este tipo de irregularidades al proceso democrático y al interés general para que sean calificadas de corruptas? Sobre estos dos puntos versará el siguiente epígrafe.

#### **1.4. Financiación de partidos políticos, corrupción y accountability**

Según el Informe Global de la Corrupción de Transparencia Internacional del año 2004 (Hodess *et al.*, 2004), una de las reformas más acuciantes para reducir la corrupción política y promover la confianza de la ciudadanía en el gobierno es la reforma de los sistemas de financiación de partidos políticos. Pero, ¿por qué se vincula la posibilidad de que se cometan irregularidades en la financiación de los partidos con el problema más general de la corrupción política?

Siguiendo el marco teórico proporcionado por el modelo Principal-Agente, la existencia de información asimétrica e incompleta entre ambos actores permite, como se ha visto anteriormente, la posibilidad de que se produzca corrupción política, entendida ésta como una

---

<sup>36</sup> Es importante hacer referencia a los trabajos de Caínzos y Jiménez (2003), por un lado, y al de Eigen con la colaboración de Villoria (2004), por otro, relacionados con la corrupción política en España.

<sup>37</sup> Estos autores, en la línea de Myerson (1993), Anderson y Tverdove (2003) y Zaller (1992), han demostrado para el caso español que los efectos negativos de la corrupción sobre las evaluaciones del sistema político se ven atenuadas significativamente entre los que apoyan a las autoridades políticas que están en el Gobierno. Es decir, la corrupción determina el apoyo político en gran medida, pero no disminuye dicho apoyo entre todos los segmentos del electorado por igual. Es decir, las opiniones sobre la actuación del Gobierno en el poder son siempre una racionalización *a posteriori* de las preferencias ideológicas preexistentes (se opina sobre el Gobierno en función de las preferencias ideológicas que se tengan). De ahí que los que sientan lealtad hacia el partido en el poder vean la corrupción con mejores ojos dado que ello les beneficia personalmente.

<sup>38</sup> Según esta autora, una de las razones del debilitamiento del voto ideológico de la izquierda en España y que se traduce en la mayor propensión a la abstención y al voto al partido contrincante, se debe a cuestiones tales como la corrupción.

forma de exclusión perjudicial para aquellos que tienen el derecho de inclusión en acciones y decisiones colectivas y que, por la acción corrupta de un responsable público, ven mermada su capacidad de participar en el proceso democrático, dañando todo ello el interés general y el sentido mismo de la democracia (Thompson, 2002 ; Warren, 2004).

Pues bien, partiendo de esto, la financiación irregular, independientemente de que se trate de un comportamiento ilegal o no (dado que puede ocurrir que un acto no esté recogido en una norma y, por tanto, no ser ilegal, aunque sí corrupto), devendrá en corrupción política en la medida en que genere comportamientos que socaven el proceso democrático y el interés general a cambio de favores para el partido o para algún miembro de éste. Esto ocurrirá cuando, como contraprestación a algún tipo de beneficio, las acciones de un partido —máxime cuando se halle en el poder o tenga muchas posibilidades de acceder a él— puedan quedar condicionadas a los intereses de determinados grupos de manera que, a cambio de dinero, los partidos, una vez que estén en el poder, legislen de forma favorable a los intereses específicos de aquellos. Puede ocurrir también que, a cambio de estos beneficios económicos, se conceda como contraprestación a dichos grupos algún tipo de información privilegiada o de ganancia en las licitaciones y contratos gubernamentales.

El problema que todo ello plantea no deviene únicamente del carácter ilegal de estos actos (puede haber corrupción en la financiación incluso sin que exista un marco legal que la rija), sino que, en la medida en que la búsqueda de financiación pueda llegar a distorsionar la toma de decisiones políticas, se estará atentando contra los principios democráticos de justicia equitativa y de representación limpia. Es decir, este tipo de irregularidades en la financiación de los partidos podrá suponer un perjuicio tanto para el interés público como para el proceso democrático, cuando: 1) promueva el hecho de que determinados grupos de interés tengan un papel político relevante ajeno al control de la ciudadanía, o 2) en caso de que la obtención de estas ganancias por parte de unos partidos y no de otros contribuya a debilitar la competencia política, al permitir a los partidos que la reciben una mayor probabilidad de conseguir representación que el resto.

Pues bien, en todo esto radica el nexo entre la financiación irregular de los partidos políticos y la corrupción; nexo que se nutre de la brecha informativa entre el principal y el agente y que, con su existencia, se contribuye a incrementarla, dando lugar a una menor posibilidad de control por parte de la ciudadanía de la acción de los políticos. Es por la trascendencia que tiene esta cuestión para el proceso democrático por lo que resultará de especial interés centrar la atención en el análisis de la corrupción política vinculada a la financiación irregular de los partidos.



## **CAPÍTULO 2. ESTUDIO DE CASO: LA LEY DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN**

Tras realizar un repaso al marco teórico general que se utilizará a lo largo de la investigación, definir el concepto de corrupción, apuntar los principales rasgos de este fenómeno en España y estudiar la relación entre financiación irregular y corrupción, este capítulo se centrará en el problema de la financiación irregular de los partidos en España. En el primer epígrafe se efectuará un repaso por las principales causas y características de este fenómeno. A continuación se analizarán las debilidades que plantea el marco normativo regulador de la financiación de partidos (la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos) con respecto al control de la corrupción. Finalmente, en el tercer epígrafe, el marco teórico de base, la Teoría de la Agencia, será completado con las aportaciones procedentes del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional para, a partir de ahí, extraer la hipótesis de partida de la investigación.

### **2.1. Corrupción política, escándalo y financiación de partidos en España.**

Según el *Barómetro Global de la Corrupción* del año 2004, los españoles consideran que los partidos políticos, con una nota de 3,8 puntos, son las instituciones más corruptas del país<sup>39</sup>. Un año antes, cuando en este mismo barómetro se les preguntaba a los ciudadanos en qué institución eliminarían primero la corrupción<sup>40</sup>, la opción más señalada por los españoles (34,8%) fue la necesidad de erradicarla en el seno de los partidos políticos. Pero, ¿cuál es la razón de esta percepción negativa que tiene la ciudadanía sobre los partidos políticos en España?

La respuesta a esta pregunta nos remite a la controvertida relación entre la política y el dinero, que ha sido siempre y aún hoy sigue siendo objeto de conflicto público en la mayor

---

<sup>39</sup> Encuesta de opinión realizada en 64 países que evalúa las percepciones del público en general y su experiencia con respecto a la corrupción. En este caso la pregunta incluye una lista con las siguientes instituciones: Licencias comerciales, sistema judicial, aduana, sistema educativo, partidos políticos, servicios públicos, servicios médicos, inmigración y pasaportes, policía, sector privado, ingresos fiscales, y otros. En ellas los encuestados puntúan de 1 (instituciones libres de corrupción) a 5 (instituciones más corruptas). Véase Transparencia Internacional (2004): [www.transparency.org/surveys/barometer/barometer2004\\_faq\\_esp.html](http://www.transparency.org/surveys/barometer/barometer2004_faq_esp.html)

<sup>40</sup> Barómetro Global de la Corrupción, julio 2003. Encuesta de opinión pública realizada a un total de 40.838 personas en 47 países de todos los continentes. Para ello se utilizó la herramienta la Voz del Pueblo, una encuesta general de hogares realizada por *Gallup Internacional*, aplicada en julio de 2002. En concreto, la pregunta “si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?” se realizó a un total de 30.487 personas distribuidas en 44 países. Véase Transparencia Internacional (2003): [www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer2003\\_release.es.pdf](http://www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer2003_release.es.pdf)

parte de los países democráticos. España también se ha visto afectada por este fenómeno, dada la importancia que en los últimos años han tenido ciertas actividades de carácter irregular cometidas por los partidos en lo que a su financiación se refiere. Irregularidades que, en ocasiones, han adquirido un plus de visibilidad al ser motivo, como ya se ha dicho, de graves escándalos que han contribuido a socavar la confianza de la ciudadanía en la clase política, y al deterioro de la imagen de los partidos.

Las prácticas irregulares en la financiación de los partidos constituyen una de las fuentes más importantes de corrupción en nuestro país. Sin descartar otras posibles causas anteriormente mencionadas<sup>41</sup>, su existencia se debe fundamentalmente a dos factores de carácter institucional, a saber: el aumento del coste económico de la política, y el bajo nivel de afiliación a los partidos. La conjunción de ambos ha tenido y tiene importantes consecuencias sobre la vida interna de los partidos, generando incentivos para la búsqueda de fondos más allá de lo estrictamente legal.

#### A. El incremento del coste económico de la política

Al tradicional interés de los partidos por conquistar el poder o, al menos, por conseguir un número de escaños suficiente como para asegurarse la influencia política, se le ha sumado, desde el inicio de la democracia, un incremento sustancial tanto en el número de campañas electorales (elecciones generales, autonómicas y locales), como en el coste que la mayor profesionalidad de las mismas exige. La frecuencia y la diversidad de las convocatorias electorales y la profesionalización de una creciente burocracia interna son factores que generan un aumento de los costes de la política. Asimismo, los gastos generados por la publicidad mediática y por las actividades de marketing, consultoría, imagen, etc., se han incrementado en los últimos años sin que ello se haya visto equiparado con un aumento de los recursos legales disponibles para los partidos. El hecho de que sea precisamente en los gastos de campaña en donde resida la principal fuente de endeudamiento y de déficit crónico de los partidos hace a los políticos más vulnerables a la corrupción en este ámbito.

#### B. El bajo nivel de afiliación

Por otro lado, otro factor importante a la hora de entender por qué los partidos se han visto abocados a la búsqueda de fuentes de financiación más allá de las establecidas legalmente, tiene que ver con el proceso en declive que se ha experimentado en la afiliación a los partidos en todos los países democráticos. El mayor protagonismo adquirido por los medios de comunicación y el cambio en los estilos de vida, ha supuesto la sustitución del tradicional

---

<sup>41</sup> Véase el epígrafe 1.3.

modelo de partido de masas, por un modelo de partido —el *catch-all-people party*— menos ideologizado y con una menor carga de afiliados que el anterior. La consecuencia de este viraje ha sido la reducción de los ingresos procedentes de las cuotas y de las donaciones de los afiliados, generando todo ello una fuerte dependencia en el partido respecto de los recursos procedentes del Estado. Estos recursos resultan en muchos casos insuficientes para sufragar tanto la financiación ordinaria, como los gastos derivados de las campañas electorales y la consecuente deuda contraída con las instituciones de crédito, instando todo ello a la búsqueda por parte de los partidos de nuevas fuentes de ingresos.

Así, el papel preponderante adquirido por estos en la vida política e institucional española, unido a la necesidad de incrementar sus recursos disponibles para sufragar los crecientes gastos que han de afrontar, ha llevado a una situación en la que la búsqueda de financiación por medios alternativos a los establecidos legalmente se ha convertido en algo usual por parte de los principales partidos del arco parlamentario. La obtención de donaciones anónimas, de comisiones ilegales o de dudosos fondos por parte de entidades tanto nacionales como extranjeras; la condonación íntegra o parcial de las deudas contraídas con los bancos; y la creación de empresas u otro tipo de organismos (ficticios o no) al margen de la ley a través de los cuales incrementar las arcas del partido, han servido para la financiación ilegal de casi todos los partidos políticos en España (Pradera, 1997:170), convirtiéndose en fuente de corrupción política en los términos definidos más arriba.

Estas prácticas, aunque se han venido desarrollando generalmente en la más estricta opacidad, han sido, como ya se adelantó, fuente de importantes escándalos políticos desde los primeros años de la democracia —cuando los recién legalizados partidos se financiaban con fondos procedentes de Alemania o Italia (caso *Flick*)— hasta la actualidad, pasando por los episodios más sonados de la década de los noventa. Mientras que algunos de ellos —el caso *Filesa* y el caso *Sóller*<sup>42</sup>— han recibido sentencia firme por parte del Tribunal Supremo confirmando la existencia de operaciones irregulares de financiación, otros sumarios abiertos, como el del caso *Naseiro*, el de *Casinos* y el de las *Tragaperras*<sup>43</sup>, se han beneficiado de la prescripción de los delitos o han sido sobreseídos por la irregularidad o la insuficiencia de pruebas<sup>44</sup>. Este hecho no hace más que mostrar tanto las debilidades de los controles institucionales existentes para poner freno a la corrupción, como el uso de estrategias

---

<sup>42</sup> Vinculados al PSOE y al PP, respectivamente.

<sup>43</sup> Vinculados al PP, a CIU y al PNV, respectivamente.

<sup>44</sup> *El País*, 3/3/2000.

obstruccionistas y evasivas por parte de los partidos políticos con el fin de evitar asumir responsabilidades políticas y penales por las acciones cometidas.

Estos escándalos propiciaron en la ciudadanía un sentimiento de decepción generalizada hacia los partidos y la clase política del país. Y esto porque, como ya se apuntó, aun cuando fueran motivados por episodios de enriquecimiento personal, siempre quedaban inevitablemente vinculados a uno u otro partido. Este clima de decepción generalizada llevó a que desde la propia clase política se percibiera la necesidad de reformar la Ley de Financiación vigente en ese momento con el objetivo de fortalecer los mecanismos para hacer frente a la corrupción en este ámbito y con ello recobrar la confianza de la ciudadanía. A partir de aquí las propuestas de reforma de la misma se sucedieron por parte de los principales partidos políticos. No obstante, la reforma nunca se llevo a cabo, de manera que aún hoy, bajo el cobijo de la Ley de 1987, se siguen produciendo irregularidades en el ámbito de la financiación.

Desde las diferentes organizaciones internacionales encargadas de hacer frente a la corrupción se ha alertado de la importancia de establecer un sistema de financiación transparente que dificulte en la medida de lo posible la proliferación de la corrupción en este ámbito<sup>45</sup>. Pero, ¿cumple la vigente Ley de Financiación con esta exigencia? ¿En qué medida esta Ley incrementa la falta de transparencia y contribuye a aumentar la brecha informativa entre ciudadanos y representantes, mermando el control y permitiendo la corrupción? De todo ello se tratará en el siguiente epígrafe.

## **2.2. La Ley de Financiación de Partidos Políticos de 1987: ¿los políticos se atan las manos?**

Las importantes funciones que desempeñan los partidos políticos en un sistema democrático hacen necesaria la existencia de una regulación que resuelva el problema de la financiación de los mismos, tanto para su funcionamiento ordinario como para hacer frente a los gastos generados en época electoral. En España, la regulación al respecto viene dada, por un lado, por la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General<sup>46</sup> (LOREG), que es la

---

<sup>45</sup> Desde Transparencia Internacional se recomienda que para que la financiación de los partidos se haga con total transparencia y permita la rendición de cuentas, es necesaria la divulgación de las donaciones aportadas a los partidos políticos, la existencia de un órgano de control independiente con verdadero poder sancionador que fiscalice todos los recursos, ingresos y gastos de los partidos y candidatos, la participación activa de la sociedad civil en la promoción de una legislación adecuada, y la garantía de que ésta pueda acceder y conocer en todo momento la información sobre las finanzas de los partidos (Hodess et al., 2004).

<sup>46</sup> El origen de esta normativa se halla en el inicial reconocimiento de las asociaciones políticas que se hizo a través de la Ley 21/1976, de 14 de junio. Un año más tarde, el Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, estableció una legislación con carácter provisional en la que se establecían los fundamentos

normativa encargada de regular la financiación para gastos electorales y, por otro, por la LO 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP), que constituye el marco normativo básico de la financiación ordinaria de éstos<sup>47</sup>.

La LOFPP regula la financiación pública y la privada para el funcionamiento ordinario de los partidos, así como el sistema de control tanto interno como externo al que se han de someter éstos. Se trata, pues, de un sistema de financiación mixto, aunque con claro predominio de las fuentes de financiación públicas, siguiendo el modelo generalizado en Europa. Con anterioridad a 1987, la legislación sólo contemplaba aspectos aislados y fragmentarios de la financiación y, salvando la posibilidad que se abría con el controvertido artículo 6 de la Ley 54/1978 de Partidos Políticos<sup>48</sup>, no existía un sistema de financiación público que, con carácter regular, sirviera para sufragar los gastos generados por el funcionamiento ordinario de los partidos. Precisamente, fueron las repercusiones que tuvo en España el escándalo *Flick* las que motivaron, como más adelante se detallará, la aprobación de esta Ley con la finalidad de resolver de una vez por todas la necesaria financiación pública que hiciera a los partidos más independientes de los intereses privados de determinados donantes<sup>49</sup>. Por esta razón, junto a la regulación de las subvenciones públicas anuales, se establecían diversas limitaciones a las aportaciones procedentes de fuentes privadas, así como un riguroso sistema de control tanto externo como interno para garantizar la transparencia y la publicidad de las finanzas de los partidos políticos. Pero, ¿realmente los partidos y los políticos se atan las manos con esta Ley, o quedan, por el contrario, aspectos fuera de control? Un análisis de sus debilidades y fortalezas nos dará las claves para responder a esta pregunta.

---

básicos de la financiación de los partidos en período electoral: el Estado compensaría los gastos incurridos por los partidos por su participación en las campañas electorales; sólo recibirían financiación aquellos partidos con representación parlamentaria; se primarían los escaños sobre los votos obtenidos; se establecían fuertes limitaciones a las donaciones privadas y se prohibían las donaciones anónimas; se prohibían las donaciones de personas o instituciones extranjeras; y se establecía la obligación de declarar los ingresos y los gastos de los partidos. Posteriormente, la Ley 39/1978, de elecciones locales regularía la financiación de las campañas electorales en los municipios, siguiendo el esquema planteado por el Real Decreto-Ley 20/1977. Ambas normas serían derogadas al entrar en vigor la LOREG, que pasaría a establecer definitivamente el régimen jurídico sobre la financiación electoral hoy en día aplicable.

<sup>47</sup> Ambas leyes poseen fortalezas y debilidades como mecanismo de control de la corrupción. No obstante, me centraré en el análisis de la LOFPP por la paradoja que representa el hecho de que, pese a haber sido objeto de numerosas propuestas de reforma que han puesto de relieve sus debilidades, nunca hasta el día de hoy se ha conseguido modificar.

<sup>48</sup> La Ley 54/1978, de Partidos Políticos regulaba en su artículo 6 los que habrían de ser los ingresos más importantes para sufragar los gastos del día a día de los partidos, es decir, las subvenciones estatales previstas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado para ser distribuidas entre las distintas fuerzas políticas. Ya desde aquel entonces la financiación ordinaria se reveló como la cuestión más controvertida: de hecho, el artículo 6 de esta Ley fue aprobado con un estrecho margen de votos que explica la falta aún de un compromiso explícito sobre la necesidad de que el estado financiara la actividad ordinaria de los partidos. Pese a la existencia de esta normativa, los partidos no recibían financiación pública con carácter regular, por lo que este compromiso se hará explícito con la aprobación de la Ley 3/1987, que derogará el precepto anterior.

<sup>49</sup> Véase la Exposición de Motivos de la Ley 3/1987, de Financiación de Partidos Políticos.

Con respecto a la financiación pública, la LOFPP establece en su artículo 3 que los gastos por el funcionamiento ordinario de los partidos políticos serán sufragados a través de subvenciones anuales que los partidos reciben con cargo a los Presupuestos Generales del Estado<sup>50</sup>. El reparto de esta subvención se hace teniendo en cuenta el número de escaños y de votos obtenidos en las últimas Elecciones Generales por las formaciones con representación en el Congreso de los Diputados<sup>51</sup>. Así, si bien de esta manera se asegura que los partidos tengan una fuente de recursos asegurada anualmente —lo que les mantiene, en principio, independientes de los intereses privados— por otro lado, al excluir de la financiación pública a los partidos extraparlamentarios, la norma contribuye de forma decidida al mantenimiento del sistema de partidos existente. Es decir, reduce la competencia entre partidos y dificulta que otros nuevos lleguen a la arena electoral, por lo que, en definitiva, impide que los ciudadanos o principales tengan un abanico mayor de posibilidades sobre las que depositar el voto.

Por otra parte, la LOFPP no establece límite alguno a la cantidad presupuestaria destinada cada año para la financiación pública de los partidos, por lo que son éstos los que, a través de los grupos parlamentarios que aprueban la Ley de Presupuestos, deciden la cantidad anual destinada a tal fin, sin que exista control alguno ni por parte de ningún órgano externo, ni por parte de la ciudadanía.

Otras de las debilidades que plantea la legislación actual es que no incluye, (a diferencia de la LOREG para el caso de la financiación electoral) una definición exhaustiva de qué se entiende por gastos permanentes u ordinarios de los partidos. De esta manera, pueden incluirse en este apartado todo tipo de actividades de mantenimiento de la estructura del partido (gastos de personal, mobiliario, sondeos de opinión, incorporación de tecnologías, etc.) sin que exista control alguno sobre el destino de esos fondos. Esta situación lleva a que los partidos no se enfrenten a límite alguno (sólo el que ellos mismos se quieran imponen al administrar el dinero que reciben) a la hora de incrementar su estructura y el consecuente gasto de la misma. Esta coyuntura ha derivado en un aumento del recurso a los créditos bancarios por parte de los partidos para hacer frente a sus gastos en tanto que reciben las subvenciones públicas. Pese a que el legislador trató de evitar un recurso desmesurado a esta práctica estableciendo un límite máximo del 25% de la cantidad de financiación pública obtenida en el año para el pago de la deuda (Art. 9 LOFPP), lo cierto es que este hecho plantea problemas en relación con la

---

<sup>50</sup> No obstante, cada vez existen más aportaciones autonómicas y locales para funcionamiento ordinario de los partidos.

<sup>51</sup> No todos los votos son computables con el fin de determinar la cantidad de la subvención, sino sólo aquellos emitidos en las circunscripciones en las que el partido en cuestión haya alcanzado el umbral del tres por ciento (Art. 3.2 LOFPP).

necesaria transparencia y con respecto al principio de igualdad de oportunidades. Y esto porque no sólo reciben más créditos aquellos partidos con mayores posibilidades de ganar las elecciones, sino que esta práctica puede ser fuente de corrupción si el partido, a cambio de un trato bancario privilegiado a la hora de amortizar los créditos, o a cambio de la condonación total o parcial de la deuda, repliega sus políticas a los intereses de la entidad bancaria.

De este modo, la financiación pública, concebida en un primer momento en aras del principio de igualdad y con el aparente fin de evitar las corruptelas que generaba una financiación exclusivamente privada, ha planteado, como se ha visto, no pocos problemas. No obstante, mayores son las debilidades que presenta, en cuanto a la transparencia y el control se refiere, el sistema de financiación privada recogido en la LOFPP.

Con respecto a dicho sistema, la LOFPP, además de contemplar toda una serie de recursos que pueden percibir los partidos procedentes de manos privadas<sup>52</sup>, especifica en su artículo 5.1 que “los partidos políticos podrán recibir aportaciones no finalistas dentro de los límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidos en la presente ley”. Las limitaciones establecidas al respecto aparecen detalladas en el apartado 3 de dicho artículo<sup>53</sup>. No obstante, no impiden que en España sea posible que los partidos reciban fondos anónimos para su funcionamiento ordinario<sup>54</sup>, una práctica que más que disminuir con el tiempo, ha ido en aumento, con los peligros que ello encierra de cara al desarrollo de posibles corruptelas. Desde 1992 hasta 2004, el total de donativos anónimos percibidos por los principales partidos políticos asciende a 69.274.967 euros, mientras que la cantidad obtenida por financiación privada no anónima procedente de personas físicas y jurídicas ha sido de 7.512.936 euros (Irujo, 2005). Los partidos que más se han beneficiado y se siguen beneficiando a través de esta opaca vía de financiación han sido PNV, PP y CIU. Es decir, como se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones por parte del órgano encargado de fiscalizar las fianzas de

---

<sup>52</sup> Al respecto, la LOFPP establece como recursos procedentes de la financiación privada (Art. 2.2): las cuotas y aportaciones de los afiliados; los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; los créditos concertados por los partidos; las herencias o legados que reciban; y, finalmente, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones legalmente previstos.

<sup>53</sup> El artículo 5.3 de la LOFPP precisa las limitaciones establecidas en este ámbito, a saber: 1) Los partidos no podrán recibir aportaciones anónimas, cuando la cuantía del total de las recibidas en un ejercicio económico anual sobrepase el 5% de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado en ese ejercicio para atender la subvención pública a los partidos legalmente prevista; 2) no podrán recibir directa o indirectamente aportaciones que, procedentes de una misma persona física o jurídica, superen los 60.000 euros al año; 3) ni podrán recibir aportaciones procedentes de empresas públicas o de cualquier otra empresa contratista con las Administración. Asimismo, el artículo 6 de la Ley, tras autorizar que los partidos reciban aportaciones no finalistas procedentes de personas extranjeras, siempre que las mismas cumplan los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimientos de capitales, prohíbe a los partidos aceptar cualquier forma de financiación por parte de gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

<sup>54</sup> Aunque en época electoral, según establece la LOREG, quedan expresamente prohibidas las donaciones anónimas, no ocurre así durante el día a día de la financiación de los partidos.

los partidos, el Tribunal de Cuentas<sup>55</sup>, existen múltiples trucos para superar el límite máximo de los 60.000 euros por persona jurídica o física que establece la LOFPP para el caso de las donaciones anónimas ya que, al no constar el nombre de quien realiza la entrega, una misma persona puede realizar múltiples donativos siempre que no supere el máximo legal del 5% del total de las subvenciones que el Estado entrega cada año a los partidos.

Además, pese a la exigencia establecida en la Ley, según la cual los donativos se han de ingresar en cuentas específicas abiertas por los partidos para tal fin (Art. 7 LOFPP), lo cierto es que año tras año el Tribunal de Cuentas ha denunciado el ingreso de este tipo de financiación en las cuentas ordinarias de los partidos, obstaculizando así su control. Esta vía opaca de financiación que permite la Ley de 1987 no sólo es problemática por cuanto que genera irregularidades difícilmente controlables por el Tribunal de Cuentas, sino también porque deja abierta la posibilidad de que se produzcan donaciones interesadas que busquen a cambio una contraprestación por parte del partido que las recibe. Difícilmente una entidad jurídica va a donar una cierta cantidad de dinero a un partido sin buscar a cambio algún tipo de contraprestación (Holgado, 2003:167). Ésta es la razón que ha llevado a que las donaciones anónimas estén prohibidas en las legislaciones de los principales países de Europa<sup>56</sup>. Por tanto, la existencia de este tipo de donaciones de entidades jurídicas puede distorsionar el proceso democrático, pero más aún cuando se permite que, como en el caso español, los partidos puedan percibir donaciones anónimas para sufragar sus gastos ordinarios<sup>57</sup>.

Aunque, en comparación con las cantidades obtenidas por fuentes públicas, las cifras emanadas de las fuentes privadas anónimas no suponen mucho dinero, sí que generan, no obstante, ciertas asimetrías entre los partidos en cuanto a su financiación se refiere. Estas asimetrías pueden llegar a distorsionar el proceso democrático y la competición partidista, al

---

<sup>55</sup> Véase al respecto la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, aprobada en el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de octubre de 2001 y convertida en Resolución de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas (BOCG. Cortes Generales. Num. 334, de 26 de julio de 2002, p. 144).

<sup>56</sup> En Francia y Bélgica en concreto, se optó por la supresión de todo tipo de financiación procedente de personas jurídicas, tanto anónimas como nominales (Ley 95-65 de 19 de enero de 1995, en Francia y Ley de 19 de mayo de 1994, en Bélgica). Las razones que han conducido a estos países a prohibir este tipo de donaciones se basan en el peligro que corre la independencia de las formaciones políticas cuando una parte importante de sus recursos procede de este tipo de entidades (Holgado, 2003).

<sup>57</sup> Durante la época electoral, la legislación aplicable es la LOREG, que no sólo limita la cantidad que puede ser ingresada por una misma persona física o jurídica a un millón de pesetas (Art. 129), sino que impide el anonimato de las donaciones privadas al exigir la identificación del sujeto que realiza la aportación (Art. 126). Este hecho lleva a que las cantidades obtenidas de manos privadas durante la época electoral sean muy inferiores a las obtenidas para la financiación ordinaria de los partidos, donde, como se ha visto, sí es posible mantener el anonimato (Eigen y Villoria, 2004:153).

permitir que unos partidos cuenten con un mayor nivel de financiación que otros y, por tanto, con un mayor margen de maniobra electoral. De hecho, suelen ser los partidos con mayores posibilidades de ganar los que cuentan con un mayor número de aportaciones anónimas (Irujo, 2005).

Por último, otras de las debilidades que plantea la LOFPP como mecanismo de control de la corrupción tienen que ver con las carencias y limitaciones que presenta el órgano de control externo establecido para fiscalizar las cuentas de los partidos: el Tribunal de Cuentas<sup>58</sup>. El hecho de que la aportación irregular de fondos a los partidos fuera de las campañas electorales no sea considerada delito y sólo sea castigada con una leve multa; la ausencia de control en la devolución de los préstamos a las instituciones financieras de crédito, lo que deja abierta la posibilidad de que se condonen o renegocien las deudas de los partidos a cambio de algún tipo de contraprestación; la existencia de fundaciones de partido a través de las cuales éstos reciben fondos difícilmente controlables; el insuficiente control de los gastos electorales que, pese a que están limitados por ley, difícilmente se lleva a cabo; o el hecho de que las sociedades y empresas que realizan negocios por cuenta de los partidos estén exentas de control (Eigen y Villoria, 2004:155-156), deja abierta la veda para que se sucedan innumerables actuaciones moralmente reprobables por parte de los políticos, ajenas al control del ciudadano o principal .

Según lo expuesto, la LOFPP, pese a estar aparentemente concebida en aras de la igualdad, la transparencia y el control, ha generado un sistema que no sólo permite sino que promueve, en muchos casos, todo lo contrario: desigualdad, opacidad, descontrol e impunidad. Si bien ha conseguido hacer más visibles y transparentes algunas de las actuaciones de los políticos, ha dejado, sin embargo, importantes espacios por cubrir, que no sólo incrementan la discrecionalidad de los mismos, sino que los hace menos controlables por los ciudadanos.

Por ello se puede afirmar que con la creación de esta norma los políticos no se ataron lo suficientemente las manos como para que toda su actividad en este ámbito quedara bajo control. De ahí que, bajo su amparo, se hayan seguido produciendo numerosos episodios de financiación irregular y de corrupción, que no han hecho sino poner de manifiesto la necesidad de reformarla<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Este órgano se encuentra regulado por la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y por la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

<sup>59</sup> Véase al respecto el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en noviembre de 1993 sobre posibles vías de reforma de la Ley de Financiación de Partidos (Álvarez Conde *et al.*, 1994).

Como muestra la Tabla 2, desde la III Legislatura, en la que se aprobó por consenso de las principales fuerzas políticas la Proposición de Ley Orgánica que daría lugar a la LO 3/1987, diversas han sido las proposiciones de ley presentadas por los distintos grupos parlamentarios con el fin de establecer modificaciones en la misma, sin que ninguna de ellas haya finalmente prosperado<sup>60</sup>. De las ocho Proposiciones de Ley presentadas, cinco han quedado subsumidas en otras iniciativas, dos han caducado y una ha sido retirada.

**Tabla 2. Proposiciones de Ley Orgánica presentadas en el Congreso relacionadas con la financiación de los partidos políticos (IV-VIII Legislatura).**

		AUTOR DE LA PROPOSICIÓN DE LEY						
		Grupo Socialista	Grupo Popular	Grupo Catalán	Grupo Vasco	Grupo Federal IU-IC	ERC	Comisión Constituc.
RESULTADO DE LA TRAMITACIÓN	IV Legislatura		CADUCADO					
	V Legislatura							
	VI Legislatura	SUBSUMIDO EN OTRA INICIATIVA	SUBSUMIDO EN OTRA INICIATIVA	SUBSUMIDO EN OTRA INICIATIVA	SUBSUMIDO EN OTRA INICIATIVA	SUBSUMIDO EN OTRA INICIATIVA		CADUCADO
	VII Legislatura							
	VIII Legislatura						RETIRADO	

Fuente: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Elaboración propia.

La Legislatura en la que más proposiciones de ese tipo se han presentado es la VI (1996-2000). La razón de ello se encuentra en la relevancia y la visibilidad que adquirió esta cuestión a raíz de los escándalos relacionados directa o indirectamente con la financiación irregular de

<sup>60</sup> Las modificaciones introducidas en la LOFPP a partir de la LO 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, no contarán a los efectos de este trabajo como reforma de la Ley, dado que su finalidad no es incrementar el control ni modificar el régimen de financiación establecido.

los partidos acaecidos al final de la IV y durante la V Legislatura. En esta última, la reforma de la financiación adquirió una importancia capital pese a que no consta ninguna Proposición de Ley al respecto. Prueba de ello es que, como se verá más adelante, en los programas electorales de los principales partidos para las elecciones de 1993, la reforma de esta Ley aparecía como una de las principales prioridades para hacer frente a la corrupción. Sin embargo, esa reforma nunca ha prosperado, lo que insta a indagar sobre las razones del fracaso de la misma.

### **2.3. El fracaso de la reforma de la Ley: marco analítico e hipótesis**

Tanto en los años ochenta como en los noventa, fue la aparición de diversos escándalos relacionados con la financiación irregular de los partidos lo que motivó tanto la aprobación con carácter *ex novo* de la LOFPP en la III Legislatura (1986-1989), como la necesidad de su reforma en la IV Legislatura (1989-1993) pero, sobre todo, a partir de la V (1993-1996). En ambos momentos las principales fuerzas políticas decidieron la creación de una Comisión de Investigación encargada no sólo de indagar las posibles responsabilidades de los partidos implicados en los escándalos, sino que, además, tendría como cometido establecer las bases de la que sería la LOFPP, en el primer caso, así como las vías de su posible reforma, en el segundo de ellos. Pero si bien en los años ochenta, de los resultados de la Comisión creada para tales efectos surgió la Ley 3/1987, en la V Legislatura, por el contrario, los trabajos de la Comisión no originaron resultado alguno. Ni siquiera a partir de 1996, ya con el nuevo gobierno, se consiguió aprobar la reforma de esta Ley. En países de nuestro entorno más cercano, tales como Italia y Francia, ante los escándalos que se produjeron en los años noventa, sí se llevaron a cabo modificaciones en la Ley de Financiación, dada la clara importancia de esta medida de control *a priori* de la corrupción.

Pero de la misma manera que el fracaso de la reforma de la Ley 3/1987 fue un hecho en la V Legislatura e incluso en la VI, no ocurriría igual con otro tipo de medidas que se pusieron en marcha en esos años para combatir la corrupción. Entre ellas resulta de especial relevancia la aprobación por consenso entre gobierno y oposición de la que sería presentada como la medida estrella en la lucha contra este fenómeno: la Fiscalía Anticorrupción. Se trataba de una medida de carácter *a posteriori* puesto que implicaría la actuación de este órgano una vez que el hecho corrupto se hubiese cometido. Ante este panorama, surge una paradoja importante: pese a la importancia que llegó a adquirir en esos años la corrupción política y pese a que desde los diferentes partidos se veía la necesidad de aprobar la reforma de la Ley de

Financiación, ésta nunca se llevó a cabo. Partiendo de esto, la pregunta que surge y sobre la que versa esta investigación es la siguiente: ¿Por qué fracasa la reforma de dicha Ley? ¿Por qué no se produce el cambio institucional?<sup>61</sup>

Antes de plantear la hipótesis que será contrastada a lo largo de esta investigación conviene detenerse en retomar el marco teórico general expuesto en el Capítulo 1 y completarlo con las explicaciones que desde el Nuevo Institucionalismo se dan sobre por qué se produce el cambio institucional.

Como se ha visto hasta ahora, desde la perspectiva de la Teoría de la Agencia el control de los políticos no resulta sencillo para unos votantes que carecen de la información necesaria para saber si sus representantes —ya sea en la oposición o en gobierno— están realizando actividades corruptas. La brecha informativa entre el principal y el agente proporciona un amplio margen de maniobra a los políticos y es un poderoso incentivo para actuar a espaldas de los ciudadanos. Así, como señala North,

“La ignorancia del votante racional no es una simple expresión que está de moda en la literatura sobre elección pública. No se trata sólo de que el votante no pueda adquirir jamás la información que necesita para estar informado, ni siquiera de una manera vaga, sobre los miles de proyectos de ley que afectan a su bienestar, sino que no hay forma de que los electores (ni tampoco el legislador) puedan llegar a tener modelos precisos para sopesar las consecuencias. La Teoría de la Agencia ha proporcionado abundante evidencia —aunque controvertida— del grado en que el legislador actúa con independencia de los intereses de los electores” (North, 1990: 109).

De aquí se desprende con facilidad el hecho de que, como se apuntó con anterioridad, sólo cuando surgen escándalos de corrupción los políticos se interesen, como se ha visto, en tomar medidas para luchar contra ella, pues los escándalos proporcionan información muy valiosa a los votantes sobre la conducta de los políticos. Medidas que, con frecuencia, suponen sólo un mero control *a posteriori*, pues ni el partido o coalición en el gobierno, ni la oposición están interesados, en principio, en controlar *a priori* la corrupción si pueden ocultarla y beneficiarse de ella. Más concretamente, en lo que respecta a la financiación de los partidos, lo cierto es que éstos tienen un poderoso incentivo para buscar fondos más allá de lo permitido por la Ley 3/1987 y adquirir así ventaja financiera frente a los demás. Esa ventaja financiera puede ser crucial para afrontar las campañas electorales con mayores posibilidades de éxito. De esta

---

<sup>61</sup> La respuesta a esta pregunta me dará las claves para abordar en un futuro una cuestión de mayor envergadura para la que se requiere de un trabajo comparado: ¿por qué en el caso español no se introdujo ni aún hoy se ha introducido esta medida de control *a priori* (la reforma de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos) mientras que en caso francés y el italiano ante un contexto de presión similar sí se hizo? Esta cuestión será tratada en mi futura tesis.

forma, los partidos políticos caen en una espiral de la que es difícil evadirse, pues su naturaleza es idéntica a la del conocido *dilema del prisionero* (Sánchez-Cuenca, 2000).

En efecto, dado que, como se vio con anterioridad, los partidos tienen que hacer frente a costosas campañas electorales sin contar con una amplia militancia que los respalde económicamente, y dado que tienen que acudir a unas fuentes de financiación restringidas legalmente, la tentación de buscar fondos extra es muy grande. Y lo es, sobre todo, si los demás partidos no recurren a fuentes ilegales de financiación, pues así “aumentan su ventaja sobre los demás” (Sánchez-Cuenca, 2000). De manera que, con independencia de lo que haga el resto de los partidos, a cada uno de ellos le interesará buscar fondos más allá de lo estrictamente establecido en la Ley. Por ello, la corrupción política resulta ser la estrategia dominante<sup>62</sup> (Figura 1).

**Figura 1. La corrupción política como un dilema del prisionero**

	FINANCIARSE LEGALMENTE	FINANCIARSE ILEGALMENTE
FINANCIARSE LEGALMENTE	(1) b, b	(2) d, a
FINANCIARSE ILEGALMENTE	(3) a, d	(4) c, c

$$a > b > c > d$$

Los votantes desconocen —mientras no salte el escándalo— estas prácticas y no pueden sancionarlas. Los partidos políticos tampoco saben con certeza si los demás grupos políticos están financiándose por vías corruptas y no querrán quedar rezagados en la lucha electoral. De ahí que el equilibrio que se alcance sea (c,c), es decir, financiarse ilegalmente; un resultado que, colectivamente, no es deseado por nadie. Y ello porque lo que prefieren los partidos ante todo es asegurarse una financiación mayor que la de los demás para desequilibrar así a su favor, tanto la actividad ordinaria de los mismos, como las campañas —resultado (a, d) del

<sup>62</sup> Como se explicó en el epígrafe 1.4, las irregularidades cometidas en la financiación de los partidos no siempre tienen que ser origen de corrupción política. No obstante, para los objetivos de esta investigación, y con el fin de ser conceptualmente esquemáticos a la hora de definir las estrategias de los partidos, se identificará la financiación ilegal con la corrupción política, es decir, con la vía corrupta de financiarse. Asimismo, aunque en puridad no puede haber financiación ilegal antes de existir la ley, se utilizará la denominación “financiarse ilegalmente” para definir la estrategia que lleva a los partidos al *dilema del prisionero* (surgido por el interés de éstos de obtener más financiación que el resto) incluso antes de la creación de la normativa. Además, esta denominación se utilizará siendo conscientes de que los actos que pueden ser considerados corruptos en el sentido definido en el Capítulo 1, puede que no sean estrictamente ilegales, sino que pueden ser fruto de un acto sobre el que la normativa no dice nada expresamente.

dilema—. En segundo lugar, preferirían que nadie se financiara ilegalmente —resultado (b, b) — antes que ser ellos los únicos que no consiguen fondos de más —resultado (d, a)—. El resultado final de la conjunción de las dos estrategias es el conocido equilibrio de Nash paretianamente subóptimo —(c, c)— del *dilema del prisionero*<sup>63</sup>. Esta situación se daría incluso antes de la creación de la Ley de Financiación. En este caso, el interés por buscar más financiación que el resto lleva a los partidos a la obtención de fondos a través de vías opacas (no ilegales aún), pero que sí socavan el interés general y constituyen corrupción política en los términos definidos en el Capítulo 2.

Partiendo de ese resultado, ¿qué habría que hacer para que el resultado fuera el de la primera casilla, (b,b)? O, en otras palabras, ¿de qué manera los partidos podrían superar el *dilema del prisionero* y dejar así de financiarse por vías corruptas? Los partidos no tienen incentivo alguno para salirse del dilema por su cuenta, de ahí que haya de ser un factor externo —el escándalo y la falta de credibilidad que ello genera— el que los fuerce a cooperar para establecer medidas o instituciones formales para luchar contra la corrupción. Sólo estas instituciones formales —leyes, fiscalías, tribunales de cuentas, etc.— pueden obligar a los partidos a elegir el resultado no corrupto, es decir, “no financiarse ilegalmente”, contribuyendo a superar el *dilema del prisionero*. Es aquí donde el marco teórico general del modelo Principal-Agente se completa con las aportaciones procedentes del Nuevo Institucionalismo<sup>64</sup>. De hecho, el modelo base utilizado hasta aquí es una de las herramientas principales del Nuevo Institucionalismo (North, 1990: 32-33). Desde el punto de vista de éste, el papel de las instituciones formales es precisamente el de servir de *reglas del juego* que delimiten las decisiones de los actores (los partidos políticos, en nuestro caso). En este sentido, la Ley de Financiación en tanto que se trata de una institución creada para incrementar la transparencia y hacer frente a la corrupción, contribuye, en principio, a que los partidos cambien de estrategia y superen el citado dilema.

---

<sup>63</sup> Es un equilibrio de Nash porque si cualquiera de los jugadores se desvía del mismo unilateralmente sale perdiendo. Es subóptimo en el sentido de Pareto porque existe un resultado que es mejor para ambos jugadores.

<sup>64</sup> Las premisas del Nuevo Institucionalismo son las siguientes (Goodin, 2003:36-37): 1) Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos intereses en un contexto que se encuentra colectivamente restringido; 2) Tales restricciones toman la forma de instituciones, que pueden ser formales o informales (North, 1990:15 y ss; North, 1991); 3) Por estrictas que sean estas restricciones, resultan sin embargo ventajosas para los individuos y grupos en lo que hace a la consecución de sus propios intereses; 4) Los mismos factores contextuales que restringen las acciones del individuo y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales; 5) Estas restricciones tienen raíces históricas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado (*path dependence*); y encarnan, preservan e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos; 6) Sin embargo, la acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social.

Las instituciones, que forman parte del entramado central de toda sociedad, se caracterizan por su estabilidad y predictibilidad. Desde el punto de vista del Neoinstitucionalismo de la Elección Racional<sup>65</sup>, que es el que aquí interesa, el papel de las instituciones como conjunto de reglas y de incentivos consiste en reducir, por una lado, los costes asociados a la incertidumbre de la acción y, por otro, los costes de los intercambios (costes de transacción) (Williamson, 1996). No obstante, las instituciones, aunque sean relativamente estables y predecibles, no son, sin embargo, inmutables. De las tres maneras básicas a través de las cuales las instituciones pueden surgir y transformarse en el transcurso del tiempo (por accidente, por evolución y como producto de la intervención intencional)<sup>66</sup>, el cambio institucional será entendido desde el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional como resultado de actividades intencionales, dado que es el producto de la interacción entre instituciones y actores sociales (North, 1997:15). Desde este punto de vista, un mecanismo institucional estará bien diseñado siempre que consiga manipular los incentivos de los individuos de manera que los haga compatibles con los requisitos internos exigidos por la propia institución. Es decir, siempre que, en lugar de ofrecer nuevos incentivos para que los individuos socaven las propias reglas del juego establecidas, consiga que éstos se adecuen a dichas reglas modificando para ello sus propios incentivos.

Ahora ya es posible plantear la siguiente pregunta: ¿estaba bien diseñada la Ley de Financiación, de tal forma que contribuyera a que los partidos tuvieran incentivos para cumplirla o, por el contrario, generaba nuevos incentivos para su incumplimiento por parte de los mismos? Después del escándalo *Filesa* y de otros tantos que habían salpicado a diferentes partidos, la reforma de la Ley fue vista como una necesidad imperante por parte de todas las formaciones políticas con el fin de recuperar la credibilidad ciudadana. Por tanto, desde el punto de vista del control de los políticos (del control del agente por parte del principal), no cabe decir que el diseño de la misma fuera eficaz: generaba incentivos para incumplirla y, sobre todo, dejaba un enorme margen de maniobra a los partidos para que actuaran, como

---

<sup>65</sup> Siguiendo a Hall y Taylor (1996), se habla a menudo de tres tipos de Nuevo Institucionalismo: de la elección racional, histórico y sociológico. En este trabajo me centro en el de la Elección Racional, que tiene en la Teoría de Juegos una de sus principales herramientas. Sus principales supuestos son los siguientes: los individuos son los actores centrales en el proceso político y actúan racionalmente para maximizar su beneficio personal; los individuos operan dentro de un marco institucional que les constriñe su acción, moldeando su conducta individual; y las instituciones se definen por reglas y por conjuntos de incentivos, por tanto se supone que la historia pasada de la institución u organización tiene escasa relevancia, dado que un nuevo conjunto de incentivos puede producir comportamientos diferentes con bastante facilidad. Por tanto, desde este punto de vista, existe una gran preocupación por el diseño consciente e intencional de las instituciones. Una institución estará bien diseñada si es capaz de elaborar reglas que restrinjan la maximización individual cuando ésta es colectivamente destructiva, y si además es capaz de hacer cumplir las reglamentaciones que ha elaborado (Peters, 2003:89-94).

<sup>66</sup> Véase Elster (1983) y Goodin, (2002:41).

señala North, “con independencia de los intereses de los electores” (1990:109). No es preciso repetir de nuevo los defectos de la Ley. La cuestión ahora, es otra: si tan necesaria se consideraba la reforma de la Ley de Financiación, ¿por qué no se produce ese cambio institucional? Para responder a esta pregunta no se puede apelar sin más, desde luego, a un problema de dependencia de la trayectoria previa (*path dependence*). Como señala el propio North, ésta es la clave para una “comprensión analítica del cambio económico a largo plazo” (North, 1990:112). Vale pues decir, en general, que el *path dependence* es una de las claves para el cambio institucional a largo plazo. Pero en el caso de la reforma de la Ley de Financiación, no se puede hablar de largo plazo —dado que entre su aprobación y las primeras propuestas de reforma apenas pasan unos años— y, además, el cambio al final no se produce<sup>67</sup>.

Para explicar, entonces, esta paradoja hay que tener en cuenta que el cambio institucional, cuando es intencional, es producto de la interacción entre instituciones (reglas del juego) y actores sociales (partidos políticos en nuestro caso). Uno de los problemas que puede surgir a la hora de analizar el cambio o la reforma institucional desde la perspectiva de las intenciones de los actores tiene que ver con el hecho de que, con frecuencia, dichos actores se encuentran ante diversas situaciones o escenarios posibles, escenarios en los que existen múltiples equilibrios (Bardhan, 1999). A diferencia de lo que ocurría en el *dilema del prisionero*, donde los partidos tenían un poderoso incentivo para buscar financiación ilegal, pues esa era la única situación de equilibrio, en otro tipo de interacciones entre actores sociales e institucionales los equilibrios son múltiples y también lo son las razones para elegirlos: no existe un motivo tan claro como en el *dilema del prisionero* para elegir un equilibrio en vez de otro. Cuando se produce una situación así es imprescindible que los actores lleguen a acuerdos para seleccionar uno de esos equilibrios, pero tales acuerdos son, a menudo, muy inestables y difíciles de alcanzar. Eso es, precisamente, lo que ocurre con la paradoja antes explicada según la cual pese a la necesidad que se manifiesta en la V Legislatura de reformar la Ley de Financiación dicha reforma nunca se llega a aprobar.

¿Cuál son las opciones que se le presentan a los partidos en este caso? Aunque el contexto de elección, como se verá en el próximo capítulo, es descriptivamente más complejo que lo

---

<sup>67</sup> Existe *path dependence* cuando el resultado de un proceso depende de su historia pasada y no sólo de su situación actual. Cuando un proceso depende de su historia inmediata nos hallamos ante un fenómeno de histéresis (Elster, 1976). En nuestro caso, como veremos más adelante, la necesidad de reformar la ley se apreció muy pronto —al menos muy pronto en sentido político y, por supuesto, histórico— de ahí que el fracaso de la reforma no tenga que ver con la trayectoria pasada de la propia ley. Lo cual no significa tampoco que la ausencia de reforma tenga que ver con la historia inmediata, en un sentido determinista del término: lo que importa aquí no es la trayectoria a largo o corto plazo sino los intereses de los actores.

que vamos a ver ahora aquí, el problema al que se enfrentan los partidos se puede simplificar por razones analíticas tal y como aparece en la Figura 2.

Aunque, como establece la Constitución Española en su artículo 81.2 “la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso” y, por tanto, la reforma de la Ley 3/1987 se podría aprobar con este tipo de mayoría, lo cierto es que, en la práctica, la modificación de una ley de este calado que afecta a algo tan importante como la financiación de todos los partidos, requerirá del mayor consenso posible entre las fuerzas políticas. El hecho de que un partido, aun poseyendo la mayoría absoluta de escaños en el Congreso, decidiera de forma unilateral aprobar la reforma de la Ley en los términos más afines a sus intereses, podría ir en detrimento de su propia reputación al ser vista su actitud como una forma de partidismo extremo e inaceptable. Por tanto, para que se produzca el cambio institucional en supuestos como éste, que tienen que ver con *balance issues* —es decir, con cuestiones que afectan no a los intereses de los electores en este caso (Stokes, 1963:368-377), sino a los del conjunto de partidos políticos<sup>68</sup>—, ha de contar con el mayor apoyo posible de los partidos, esto es, con el consenso mayoritario de la Cámara.

**Figura 2. Escenarios posibles de la reforma**

		OPOSICIÓN (JUGADOR 2) <sup>69</sup>	
		REFORMAR	NO REFORMAR
GOBIERNO (JUGADOR 1)	REFORMAR	(1) Consenso: Reforma de la Ley	(2) <i>Veto Player 2:</i> <i>Statu Quo</i>
	NO REFORMAR	(3) <i>Veto player 1:</i> <i>Statu Quo</i>	(4) <i>Statu Quo</i>

De esa forma, como se muestra en la Figura 2, de todos los escenarios posibles, sólo uno lleva a la reforma, mientras que los otros tres privilegian el *statu quo*, es decir, dejar la Ley tal y como está. La reforma, es decir, la salida del *statu quo*, se enfrenta a diversas dificultades. En

<sup>68</sup> Se trata de cuestiones que no permiten la aparición de posiciones en desacuerdo, es decir, que no se dejan reducir al espacio de competición izquierda-derecha.

<sup>69</sup> El jugador 2 es un jugador colectivo que engloba a todos los partidos de la oposición. El jugador 1 incluye al ejecutivo y al partido que lo apoya.

primer lugar, uno de los jugadores, ya sea el gobierno o los partidos de la oposición, puede ser un *veto player*. Un jugador, individual o colectivo, con poder de veto es aquel cuyo acuerdo es necesario para cambiar el *statu quo* (Tsebelis, 2002)<sup>70</sup>. Teniendo en cuenta esto, cuanto mayor sea el número de jugadores con poder de veto, más difícil será cambiar el *statu quo*. En segundo lugar, ambos jugadores pueden no querer el cambio. Incluso pueden anunciar la necesidad de la reforma, pero ser incapaces de llevarla a cabo, bien porque no se ponen de acuerdo en los términos de la misma, bien porque, en realidad, les perjudica. Sólo el acuerdo pleno en reformar la Ley puede producir la reforma institucional.

Detrás de la matriz anterior hay un juego de estrategia que presenta tres situaciones en las que la reforma no se da, y una en la que la reforma se produce. ¿De qué juego se trata? ¿Es un equilibrio de ese juego la reforma de la Ley, es decir, la casilla (1)? Si la reforma de la Ley no fuera una situación de equilibrio, ¿cómo se podría llegar a ella? En caso de que la reforma fuera la estrategia dominante de los partidos, sería indiferente que hubiera tres escenarios que privilegian el *statu quo*, pues sólo reformar la Ley sería la situación de equilibrio: la reforma, en tal caso, se produciría. Pero en el juego que está detrás de la Figura 3 no hay estrategias dominantes,<sup>71</sup> pues se trata de un *juego de coordinación* con dos equilibrios posibles: {(reformar, reformar); (no reformar, no reformar)}.

**Figura 3. Juego de Coordinación entre el Gobierno y la oposición**

		OPOSICIÓN (JUGADOR 2)	
		REFORMAR	NO REFORMAR
GOBIERNO (JUGADOR 1)	REFORMAR	(1) <b>a, A</b>	(2) b, B
	NO REFORMAR	(3) c, C	(4) <b>d, D</b>

<sup>70</sup> Tomo de Tsebelis el término *veto player* por conveniencia, puesto que su definición me resulta útil para describir dos de los escenarios posibles que se dan en el juego de intereses de los partidos a la hora de decidir si se reforma o no la Ley. Pero eso no me compromete con su teoría, que no empleo aquí. Además, como se verá en los capítulos 3 y 4 el problema de la reforma no estuvo relacionado con el veto de un partido o de varios de ellos frente al interés de otros en abordar la reforma.

<sup>71</sup> Del mismo modo que en el dilema del prisionero “financiarse ilegalmente” era la estrategia dominante de los partidos y, por lo tanto, el resultado final del juego sólo podía ser ése, si en esta ocasión “reformar la ley” fuera la estrategia dominante de los partidos la reforma se produciría. Pero no es necesariamente el caso: la reforma puede producirse o puede no producirse. Se trata ahora de un juego *sin* estrategias dominantes.

Un juego de coordinación es aquel en el que los jugadores tienen preferencias idénticas (simétricas) con respecto a sus posibles estrategias y en el que existen varios equilibrios producto de esas preferencias. El problema que plantean los juegos de coordinación es que para que los jugadores alcancen el equilibrio que más les favorece tienen que llegar a un acuerdo para el que, con frecuencia, carecen de incentivo (Crawford y Haller, 1990: 571). De esta forma, la solución de los juegos de coordinación —a diferencia de lo que ocurre con otros juegos— no es producto de la mera interacción de los jugadores, sino que sólo se puede llegar a ella a través de un consenso sobre cómo jugar, esto es, sobre qué estrategia elegir. Si ese consenso no se da el juego derivará hacia otro equilibrio menos atractivo.

¿Cuáles son los equilibrios en nuestro juego? El par de estrategias {(no reformar, reformar); (reformar, no reformar)} —en el que las preferencias no son simétricas— no están en equilibrio porque no basta con que un solo jugador quiera la reforma. Si un jugador quiere la reforma y el otro se opone el juego derivará hacia el resultado (d,D). La paradoja aparente de que los jugadores quieran la reforma y no la logren (fracase el consenso), nos hace suponer que el orden de preferencias de los jugadores será el siguiente:

Jugador 1:  $a > d > b > c$

Jugador 2:  $A > D > C > B$

Según esto, los jugadores preferirán la reforma si el otro jugador prefiere la reforma, y preferirán no reformar la Ley en caso contrario. Por eso (a, A) es un equilibrio posible del juego. Pero también lo es (d, D), ya sea porque los jugadores no desean la reforma, ya sea porque la desean pero no se ponen de acuerdo en los términos de la misma. En cualquier caso ni “reformar” ni “no reformar” son estrategias dominantes: los jugadores no optarán por “reformar” haga lo que haga el otro, ni optarán por “no reformar” con independencia de lo que el otro haga. En todo caso, en el Capítulo 4 se verá si realmente es ésta la estructura del juego. La cuestión que interesa destacar ahora es la siguiente: ¿por qué eligen los jugadores el equilibrio (d, D) queriendo aparentemente el equilibrio (a, A)?

En los juegos de coordinación al haber más de un equilibrio tienen que darse razones externas a la propia estructura del juego para explicar por qué se elige un equilibrio en lugar de otro. En esa explicación reside el núcleo de mi trabajo —el núcleo de la aparente paradoja entre querer la reforma y no hacerla— y la hipótesis que pretendo demostrar. Puesto que la variable dependiente es la ausencia de cambio institucional, esto es, el fracaso de la reforma

de la Ley o el mantenimiento del *statu quo*, mi hipótesis será la siguiente: el consenso fracasa porque el equilibrio (d, D) es un *equilibrio institucionalmente inducido* por la propia Ley de Financiación. Cuando existen diversos equilibrios los mecanismos institucionales, junto con las preferencias de los actores, pueden forzar o favorecer la selección de un equilibrio en lugar de otro: se trataría, en los términos de Shepsle, de un equilibrio institucional (Shepsle, 1979;1986)<sup>72</sup>. La hipótesis que planteo es, por lo tanto, que es la propia Ley la que obstaculiza el consenso al llevar a los jugadores al equilibrio (d, D). No es el poder de veto de los jugadores el que impide dicho consenso, pues los jugadores parecen querer el cambio, sino que es la misma Ley —la institución formal en los términos del nuevo institucionalismo— la que soluciona el juego de coordinación a favor de un equilibrio frente al otro, pues al dejar a los jugadores un amplio margen de maniobra en términos de financiación que, en realidad, no quieren perder con la reforma, el equilibrio (d, D) aparece como la solución de este juego de coordinación con dos equilibrios. O sea, es la propia Ley la que permite la aparición de asimetrías en la financiación de los partidos, lo que hace difícil que los intereses de dichos partidos coincidan y puedan llegar a un acuerdo sobre la reforma de la Ley. Ésta induce a los jugadores, dadas sus preferencias (maximizar el voto, maximizar los ingresos), al equilibrio (d,D).

De igual forma que, como se verá en el Capítulo 3, la aprobación de la Ley se produjo en un momento en el que aparece un interés compartido por todas las formaciones políticas que les permite llegar a un acuerdo no sólo sobre la necesidad de crear la Ley, sino sobre los puntos concretos que ésta habría de incluir, posibilitando con ello el consenso, su reforma se podría producir en el caso de que surgiera un nuevo interés común capaz de hacer superar las divergencias existentes entre los partidos. Es decir, con mi hipótesis no estoy negando la posibilidad de que haya reforma, sino la posibilidad de que haya reforma sin consenso. Y para que éste se produzca es necesario que surja un interés común capaz de reducir las asimetrías que la propia Ley genera entre los partidos a la hora de financiarse, de manera que el equilibrio pase de estar en (d, D) a estar en (a, A).

---

<sup>72</sup> En su artículo clásico de 1979, Shepsle —una de las figuras centrales del nuevo institucionalismo de la elección racional en el terreno de la ciencia política— se plantea el problema de que en un proceso de elección social si bien el equilibrio depende de la configuración de preferencias de los individuos, “raramente está *garantizado* por esa configuración” (Shepsle, 1979: 28). A su modo de ver, “la estructura institucional...tiene un importante impacto independiente en la existencia de equilibrio, y junto con las distribución de preferencias, codetermina las características del estado (o estados) de equilibrio en un proceso de elección colectiva” (Shepsle, 1979:29). Dadas las preferencias de los actores sociales, las instituciones pueden, pues, inducir equilibrios. Eso es, precisamente, lo que planteo aquí con relación al fracaso de la reforma de la Ley del 87. Lo que ocurre en este caso es que la institución (la Ley) lleva o induce, según mi hipótesis, a un equilibrio que implica el fracaso de la reforma de la propia Ley.

Como ya se apuntó, para contrastar esta hipótesis se analizarán pormenorizadamente dos momentos de suma trascendencia para esta Ley: la III Legislatura (1986-1989), por ser el momento de su aprobación, y la V Legislatura (1993-1996), por tratarse de una época en la que, como se ha visto, la necesidad de reforma se convirtió en una cuestión prioritaria por parte de todos los partidos políticos, pero que sin embargo no generó ningún resultado efectivo. No obstante, el estudio de estas Legislaturas serán aproximadas en la medida en que habrá que incluir hechos sucedidos en años anteriores a cada una de ellas para lograr entender qué ocurre realmente en las Legislaturas de referencia.

La metodología seguida para explicar la variable dependiente de esta investigación —el fracaso de la reforma— es la siguiente ( ver ANEXO DOCUMENTAL):

- El análisis de los discursos de los diferentes actores implicados en la aprobación y reforma de la Ley (los partidos políticos) a través de dos fuentes documentales: 1) Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado y Boletines Oficiales de las Cortes Generales desde la II Legislatura hasta la VI relacionados con el tema central de la investigación<sup>73</sup>; y 2) Los programas electorales de PSOE, PP, IU, CiU y PNV para las elecciones legislativas de 1986, 1989 y 1993.

- El análisis de datos de opinión procedentes de fuentes primarias (Transparencia Internacional y CIS)<sup>74</sup>.

- La búsqueda puntual de artículos y noticias aparecidos en la prensa nacional (*El País*, *Diario 16* y *La Vanguardia*) con objeto de completar la descripción de los hechos<sup>75</sup>.

- La realización de entrevistas a informantes clave con objeto de obtener información relevante sobre las razones que llevaron al fracaso de la reforma de la LOFPP y a la creación de la Fiscalía Anticorrupción.

Todo ello me permitirá conocer el orden de preferencias y los intereses de los actores implicados que llevaron al fracaso de la reforma de la Ley.

---

<sup>73</sup> La reconstrucción de los hechos se ha basado fundamentalmente en estas fuentes documentales. La búsqueda se ha realizado por palabras clave a través de la página web del Congreso: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>74</sup> Aparte de estos, se han utilizado datos de opinión contenidos en los siguientes trabajos: Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a y 2000b); Eigen y Villoria (2004) y Jiménez y Caínzos (2003).

<sup>75</sup> A pesar de que se han citado tres periódicos, las referencias a la prensa proceden fundamentalmente del periódico *El País*. Esta circunstancia, aunque será subsanada en un próximo trabajo doctoral, no distorsiona las conclusiones finales de esta investigación, puesto que su base empírica fundamental resulta del análisis de los Debates Parlamentarios contenidos en los Diarios de Sesiones y en los Boletines Oficiales de las Cortes Generales. El recurso a la prensa sólo ha sido utilizado de manera puntual, mediante una búsqueda por palabras clave en [www.elpais.es](http://www.elpais.es) y [www.lavanguardia.es](http://www.lavanguardia.es). La única referencia que aparece del *Diario 16* procede de una revisión de la prensa escrita.

### **CAPÍTULO 3. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE FINANCIACIÓN Y SU INTENTO DE REFORMA: CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO, ACTORES E INTERESES**

En este capítulo se procederá a la descripción de los hechos acaecidos en las dos Legislaturas de referencia, la III (1986-1989) y la V (1993-1996), con el objetivo de conocer, por un lado, qué circunstancias llevaron a la aprobación de la Ley y por qué en esa ocasión sí hubo acuerdo entre los diferentes grupos políticos y, por otro, qué razones generaron la necesidad de su reforma y cuáles fueron las causas del fracaso de la misma.

Para ello se expondrán, en primer lugar, los principales episodios sobre irregularidades en la financiación de partidos que, una vez conocidos por la opinión pública, incitaron a los políticos bien a crear la Ley, o bien a reformarla. En segundo lugar, se especificarán quiénes eran los actores implicados en cada momento tanto en su aprobación como en su reforma, así como cuáles eran los intereses perseguidos por cada uno. Finalmente, se atenderá a la respuesta política ante los escándalos según los intereses y la posición de los actores implicados, poniendo especial énfasis en las medidas que se proponen para hacer frente a la corrupción.

#### **3.1. Escándalos y opinión pública**

Tanto el origen de la LOFPP, como las iniciativas de reforma de la misma, tienen como antecedente la existencia de escándalos relacionados directa o indirectamente con la financiación de los partidos. Por ello se procederá al repaso de los principales escándalos de este tipo acaecidos tanto a principios de los años ochenta, como en los primeros años de la década de los noventa.

##### **3.1.1. Los escándalos a principios de los ochenta**

Los hechos que dieron lugar a la iniciativa legislativa de la que surgió la Ley 3/1987 se remontan a principios de los años ochenta, durante el primer gobierno de mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Concretamente, en 1984 adquiere relevancia parlamentaria un escándalo relacionado con las supuestas irregularidades administrativas cometidas en la adjudicación de contratos de limpieza en varios ayuntamientos gobernados

por el PSOE<sup>76</sup>, y que podrían haber dado lugar al cobro de comisiones ilegales<sup>77</sup>. A raíz de la cuestión de las *contratas*, el grupo mayoritario de la oposición, el Grupo Parlamentario Popular (GPP), comenzó a exigir la aclaración de los hechos aludiendo a la necesidad de honradez y de transparencia en el ejercicio de la actividad pública<sup>78</sup>. Aunque ya en esos momentos los partidos de la oposición, con Alianza Popular (AP) a la cabeza, comienzan a hacer uso de los escándalos como arma política a la hora de ejercer su oposición al Gobierno socialista, el discurso no será tan directo ni tan agresivo como el de la década de los noventa. Se piden responsabilidades, aunque tratando de no acusar directamente a los políticos para no poner en duda su honradez. Los apenas nueve años que habían pasado desde la instauración de la democracia en España dicen mucho al respecto, era preferible mantener una postura menos combativa y más dialogante que ejercer una oposición feroz capaz de hacer tambalear los cimientos de la recién estrenada democracia. Además, ni la oposición en esos años estaba cohesionada, ni contaba con el suficiente respaldo popular como para abanderar una posición de crítica contundente hacia el partido de gobierno. En esos momentos la credibilidad de éste era tal que, según datos del CIS<sup>79</sup>, en octubre de 1984, una vez hecho público el escándalo de las *contratas*, al preguntar a los encuestados que nombraran al partido “más envuelto en escándalos de corrupción”, el 21,3% mencionaba a Alianza Popular (AP) y sólo el 13% mencionaba al PSOE. La honestidad de este partido aún no se cuestionaba. De hecho, en esa misma encuesta, al pedir a los entrevistados que nombrasen al partido con “los líderes más honestos y cualificados”, un 36% mencionaba a los socialistas y sólo el 16,1% mencionaba a Alianza Popular. Asimismo, en el barómetro del CIS de noviembre de 1984<sup>80</sup>, un 51% de los encuestados opinaba que en los dos últimos años (los dos primeros de Gobierno socialista) había más honradez en el Gobierno de la nación. Por tanto, se puede decir que estos escándalos, más que relevancia pública, tuvieron relevancia parlamentaria.

---

<sup>76</sup> Murcia, Lorca, Elche, Ceuta, Mérida, Mahón, Madrid, Castellón, Valencia y Alicante.

<sup>77</sup> Estas supuestas irregularidades cometidas en el nivel local, a través de las cuales se beneficiaba el partido, no eran nuevas sino que desde 1981 venían siendo denunciadas desde el interior de las propias filas socialistas. En concreto, Alonso Puerta, segundo teniente de alcalde del Ayuntamiento de Madrid, denunció en diversas ocasiones las anomalías advertidas en los procesos de concesión de las *contratas* de limpieza, lo que le costó el cargo y su propia permanencia en el Partido Socialista (*El País*, 6/10/81).

<sup>78</sup> “Todos queremos que no se produzcan irregularidades en la vida pública y que de producirse, esas irregularidades deben encontrar la respuesta justa, equilibrada y eficaz a través de los cauces institucionales oportunos. (...) Todos esperamos que la honradez y la transparencia presidan la actividad de quienes ejercen cualquier poder público y que esa actitud es la que mejor puede contribuir a fortalecer la confianza de los ciudadanos en todas las instituciones y también en todas las administraciones públicas” (José María Aznar, portavoz del GPP. DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre, p. 7443).

<sup>79</sup> CIS, Estudio 1430. Octubre de 1984. En Jiménez y Caínzos (2003: 20).

<sup>80</sup> CIS, Estudio 1439. Noviembre de 1984.

Si bien en respuesta ante estos escándalos el GPP solicita a través de una Proposición no de Ley (presentada el 26 de septiembre de 1984) que sea el Tribunal de Cuentas quien fiscalice al PSOE para comprobar las condiciones en las que se habían realizado las adjudicaciones de las contrataciones<sup>81</sup>, la reacción del partido de gobierno será otra: crear una Comisión de Investigación que estudie la financiación de todos los partidos y no sólo la del PSOE. Este anuncio quedará plasmado en la Proposición no de Ley presentada el 22 de octubre de 1984<sup>82</sup> por el Grupo Socialista en el Congreso (casi un mes después de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Popular)<sup>83</sup>.

De esta forma, se planteaba un enfrentamiento entre dos posturas: la del GPP (apoyada por el grupo Centrista y el Vasco), por un lado, tendente a que el Tribunal de Cuentas fiscalizara únicamente al PSOE para depurar las posibles irregularidades cometidas por éste en la Administración Pública; y la del Grupo Socialista, por otro, relativa a la creación de una Comisión de Investigación que aclarara las irregularidades existentes y que estudiara las finanzas de todos los partidos políticos<sup>84</sup>.

Ambas Proposiciones no de Ley fueron debatidas en la misma sesión plenaria del 14 de noviembre de 1984<sup>85</sup>, en un momento en el que un nuevo escándalo sobre financiación irregular del PSOE se hacía público en los medios de comunicación, propiciando la aprobación de la Proposición no de Ley del Grupo Socialista y el rechazo de la del Grupo Popular. En esta ocasión se trataba de un escándalo en el que una empresa, el consorcio *Flick*, otorgaba presuntamente dinero sucio a altas personalidades e instituciones, entre ellas el PSOE. El escándalo *Flick*, como era conocido comúnmente, tuvo su origen en Alemania y adquirió tal trascendencia que llegó a implicar dimisiones como la del presidente del Bundestag, Rainer Barzel, provocando en el país una crisis generalizada de confianza hacia las

---

<sup>81</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 52, de 8 de octubre de 1984, p.3282

<sup>82</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 58, de 8 de noviembre de 1984, p.3447

<sup>83</sup> En ella se insta al gobierno a crear una Comisión especial parlamentaria de investigación de los partidos políticos. La razón que esgrime el Grupo Socialista para la presentación de esta iniciativa es que “debido a que en recientes intervenciones en debates parlamentarios han puesto de manifiesto la preocupación existente por que la gestión de asuntos públicos sea correcta y transparente, (...) el Grupo Socialista, fiel a los planteamientos que sustenta al PSOE, está empeñado en que ninguna irregularidad se cometa en la vida pública y que, de producirse alguna, tenga la debida respuesta legal y política”. Por ello plantea la apertura de una investigación parlamentaria que, sin perjuicio de la acción fiscalizadora posterior del Tribunal de Cuentas, “analice la acción de los poderes públicos en el ámbito de la Administración central y, muy especialmente, la financiación de todos los partidos políticos” (BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 58, de 8 de noviembre de 1984, p.3447).

<sup>84</sup> En esos momentos el Grupo Socialista justifica que la creación de una Comisión de Investigación es la mejor solución para llegar al fondo de las cosas, discurso que cambiará radicalmente años más tarde, cuando el Gobierno del Partido Socialista opte por que sean los jueces los que investiguen los casos de corrupción, en vez del Parlamento. De este modo se dará prioridad a la exigencia de responsabilidades penales en vez de políticas, sin perjuicio de que en contadas ocasiones se establecieran Comisiones de Investigación para depurar responsabilidades por determinados casos de corrupción.

<sup>85</sup> DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre de 1984, p. 7442

instituciones. El escándalo saltó en España el día 2 de noviembre de 1984, a raíz de una noticia publicada en el periódico *La Vanguardia*<sup>86</sup> según la cual un diputado socialista alemán, el señor Struck, afirmaban en la investigación realizada por el parlamento germano sobre este caso que la *Fundación Ebert*, vinculada al SPD<sup>87</sup>, había apoyado económicamente al PSOE con dinero negro del consorcio *Flick*, y que Felipe González había recibido dinero directamente de esta empresa<sup>88</sup>.

La financiación de los partidos políticos españoles a través de fondos extranjeros había sido algo relativamente corriente hasta 1978 pero, desde entonces, cualquier ayuda procedente de otro país había sido desmentida. En realidad existía cierto vacío normativo al respecto ya que, aunque recibir donaciones de personas físicas o jurídicas extranjeras durante la época electoral estaba expresamente prohibido por el Art. 46.5 del Real Decreto Ley 20/1977<sup>89</sup>, no existía prohibición alguna para la financiación de la actividad ordinaria de los partidos. Sin embargo, no estaba bien visto que los partidos aceptaran este tipo de subvención extra.

Cuando el 14 de noviembre de 1984<sup>90</sup> el pleno del Congreso se disponía a debatir las Propositiones no de Ley presentadas por los dos grupos mayoritarios, el GPP, a la luz de los recientes acontecimientos, insta al gobierno a que cree una Comisión de Investigación sobre el escándalo *Flick*, lo que justificó aún más la aprobación de la Proposición no de Ley planteada por el PSOE, en perjuicio de la propuesta inicial presentada por el grupo de la oposición. De hecho, lo que finalmente se aprueba es una única comisión, la *Comisión Parlamentaria de investigación sobre partidos políticos y otros extremos*, conocida como *Comisión Flick*, cuyo cometido sería arrojar luz no sólo sobre la financiación de todos los partidos políticos, sino también sobre este escándalo en cuestión.

La conjunción de las dos Comisiones en una sola suponía, por un lado, un menor desgaste político para el Gobierno y, por otro, una forma de limpiar la imagen del partido de gobierno con el menor coste posible. La insistencia de éste en la creación de Comisiones de Investigación contribuyó a evitar que la duda y la sospecha sobre las irregularidades en la

---

<sup>86</sup> *La Vanguardia*, 2/11/1984, p. 3. A raíz de la publicación de este artículo, su autor, Valentín Popescu, fue llamado a declarar ante la Comisión de investigación creada al efecto.

<sup>87</sup> Partido Socialdemócrata Alemán.

<sup>88</sup> Ya en mayo de 1984, un directivo del consorcio *Flick*, el señor Pfäeg, hizo un afirmación similar, involucrando al PSOE en el escándalo *Flick* (*El País*, 3/11/1984); no obstante, hasta noviembre de ese mismo año este escándalo no adquiere relevancia parlamentaria, a lo que contribuyó el ambiente político enrarecido causado por el escándalo de las *contratas*.

<sup>89</sup> Art. 46.5 Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales: “Queda prohibida la aportación a las cuentas a que se refiere el presente artículo de fondos provenientes de la Administración del Estado, entidades locales, organismos autónomos, entidades paraestatales, empresas nacionales, provinciales, municipales y de economía mixta, así como de entidades o personas extranjeras”. El contenido de este artículo fue incorporado a la LOREG, que en esos momentos estaba tramitándose en el Parlamento.

<sup>90</sup> DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre de 1984, p.7442

financiación recayeran únicamente sobre él. Asimismo, propició que el partido y el Gobierno se presentasen ante la opinión pública como impulsores y garantes de la transparencia política, resarciendo con ello el daño que sobre su reputación habían causado los escándalos de corrupción<sup>91</sup>.

El clima político de rechazo hacia las irregularidades cometidas en la financiación de los partidos generado por los escándalos hizo vislumbrar la necesidad de crear una regulación al respecto. En tales términos se pronunció el Presidente del Gobierno en la sesión plenaria en la que se aprobó la *Comisión Flick*. Y es que, si bien los escándalos no fueron ni tan sonados ni tan relevantes para la opinión pública como lo serían en la década de los noventa, sí que pusieron de relieve en la arena política la falta de transparencia existente en la financiación de los partidos. Se trataba de una carencia que, unida a los crecientes gastos a los que tenían que hacer frente por su actividad ordinaria, no hacía más que causar estragos.

Pero bastaron las conclusiones de la citada Comisión para hacer ver que todos los partidos necesitaban de una inyección extra de dinero procedente del Estado, y que la falta de ésta era lo que hasta ese momento había propiciado la actuación poco transparente de los partidos. Por tanto, una Ley que regulara la financiación pública para sufragar los gastos generados por la actividad ordinaria de éstos sería, en principio, la solución.

No obstante, no pasó mucho tiempo hasta que nuevamente la cuestión de la corrupción volvió a situarse en el centro del debate político. A principios de los años noventa, con la LOFPP ya vigente, una nueva oleada de escándalos aparecidos en prensa y relacionados tanto con corrupción individual como con corrupción institucional, hará que esta cuestión se convierta en un tema de agenda (Jiménez, 1998), afectando en esta ocasión a la credibilidad de la clase política.

### 3.1.2. Los escándalos a principios de los noventa

Es fundamentalmente a partir de la década de los noventa cuando la corrupción política comienza a percibirse como un serio problema por parte de la ciudadanía. En abril de 1992, un 85% de los españoles opinaba que había mucha o bastante corrupción en España<sup>92</sup>, opinión que se agravaría en noviembre de 1994, cuando un 70% de los encuestados consideraba estar de acuerdo con la afirmación “hoy en España hay más corrupción que nunca”<sup>93</sup>. La

---

<sup>91</sup> De hecho, a partir de este momento, el escándalo de las contrata quedo diluido en favor del escándalo *Flick*.

<sup>92</sup> Demoscopia, Barómetro de Primavera de 1992. En Jiménez y Caínzos (2003:12).

<sup>93</sup> CIS, Estudio 2124. Noviembre de 1994. En Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a:72).

proliferación de escándalos que implicaban a todos los partidos, pero en especial al partido de gobierno, llevó a que en los años 1994 y 1995 la corrupción pasase a convertirse en uno de los cinco problemas percibidos como más importantes por los españoles<sup>94</sup>.

Aunque muchos de estos escándalos tuvieron que ver con episodios de corrupción individual más que con irregularidades en la financiación de los partidos, ello no impidió que las consecuencias negativas de los mismos salpicaran directamente a las organizaciones políticas relacionadas. De hecho, este contexto de revuelo generó un aumento del sentimiento de desconfianza y de rechazo hacia los partidos políticos, incrementando el grado de insatisfacción hacia el funcionamiento de la democracia. Así, en mayo de 1994 el 44% de los encuestados achacaba el empeoramiento de la situación política a la corrupción, siendo la siguiente razón más nombrada, la marcha de la economía, con un porcentaje del 23,6%<sup>95</sup>. Esta valoración negativa de la situación política del país, redundó en el deterioro de la imagen pública de los partidos políticos, sobre todo del PSOE. En junio de 1994, el 20% de los encuestados citaba la corrupción como una de las principales debilidades de este partido, porcentaje que fue en aumento hasta alcanzar el 41,3% en junio de 1996<sup>96</sup>.

Todo ello influyó negativamente sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos con la democracia. Según datos del CIS, en noviembre de 1994 el sentimiento de insatisfacción en España era mayoritario, apareciendo la corrupción como la principal causa de la misma (20,6%), seguida de la afirmación “no hay una auténtica democracia, exceso de poder” (16,9%)<sup>97</sup>.

Ahora bien, ¿qué razones explican la mayor relevancia pública que adquiere la corrupción política durante estos años? Como más adelante se detallará, la relación de fuerzas existente en el Parlamento desde las elecciones de 1982, marcada por la existencia de un partido monolítico con una larga trayectoria en el poder, resulta esencial para entender la importancia que adquieren los medios de comunicación en la irrupción de este fenómeno en el debate público (Maravall, 1997). La amplia mayoría con la que el PSOE gobernó en España desde los años ochenta, supuso un obstáculo al funcionamiento adecuado de los mecanismos de control parlamentario<sup>98</sup>. Esto, unido a la obstaculización de las iniciativas provenientes de la

---

<sup>94</sup> CIS, Datos de opinión 1 y Estudio 2210. En Eigen y Villoria (2004:142).

<sup>95</sup> CIS, Estudio 2100. Mayo de 1994. En Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000b:72).

<sup>96</sup> CIREs, Estudios 37,46,52. En Jiménez y Caínzos (2003:20).

<sup>97</sup> CIS, Estudio 2124. Noviembre de 1994. En Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000b:73).

<sup>98</sup> Desde el Debate sobre el Estado de la Nación de 1987 (DSCD. Num. 31, de 24 de febrero de 1987, p. 1744) se venía criticando la forma en la que el Gobierno estaba haciendo uso de su mayoría absoluta, y es por esta razón por la que se empieza a pedir la vigorización de las instituciones democráticas, empezando por el Congreso de los Diputados. El bloqueo de las Comisiones de Investigación que resultaban incómodas para el Gobierno se convirtió en un hecho denunciado por todos los partidos, sobre todo cuando surgen los primeros escándalos.

oposición hizo que los medios de comunicación, sobre todo la prensa más afín al partido mayoritario de ésta, fuera adquiriendo un papel más relevante en la investigación y difusión de los escándalos de corrupción. En concreto, el recién creado periódico *El Mundo* destacó por su confrontación directa con el gobierno socialista, erigiéndose en numerosos casos en promotor de la crispación política generada por los escándalos que afectaban a dicho partido (Jiménez y Caínzos, 2003). Una vez que éstos salían a la luz, eran explotados en la confrontación política partidista como arma para desgastar al adversario, lo que llevó a una dinámica de acusaciones nada beneficiosa para el correcto funcionamiento de la vida política y que caló en la opinión pública. Aunque ésta percibía con mayor preocupación los escándalos de corrupción individual, como el escándalo *Roldán* o el de *Mariano Rubio*<sup>99</sup>, también algunos casos relacionados directamente con irregularidades en la financiación de los partidos, especialmente el escándalo *Filesa*, fueron motivo de rechazo social generalizado. Ambos contribuyeron a mermar la confianza en la clase política y en los partidos, generando reacciones políticas para tratar de contrarrestar este efecto. En concreto, escándalos como el de *Filesa* y otros de naturaleza similar, que afectaban a las cuentas de los principales partidos del arco parlamentario, pusieron de relieve algunas de las carencias de la Ley 3/1987 lo que, promovido por la necesidad de recuperar la confianza ciudadana, llevó a diversos intentos de reformarla.

El problema de la deuda acumulada —que la LOFPP había dejado sin resolver— fruto del continuo recurso a los créditos bancarios para sufragar sus gastos (Tabla 3), no hacía más que perpetuar la situación de escasez económica de los partidos aun cuando la subvención pública ya estaba regulada<sup>100</sup>. La necesidad de incrementar los recursos, tanto para sufragar estas deudas como para hacer frente a las cada vez más costosas y numerosas campañas electorales, unida a las debilidades en el control de las finanzas de los partidos puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas desde sus primeros informes de fiscalización, llevó a los partidos a utilizar todo tipo de subterfugios para conseguir dinero al margen de la Ley. Así, cuando en momentos puntuales saltaba el escándalo, éste no hacía más que evidenciar una realidad compartida por todas las formaciones políticas: la existencia de estas vías poco transparentes,

---

Véase el Debate de Investidura de Felipe González de 1989. (DSCD. Num. 2, de 4 y 5 de diciembre de 1989, p. 21). También en el Debate sobre la Cuestión de Confianza planteada por el Gobierno (DSCD. Num. 28, de 5 de abril de 1990, p. 1053).

<sup>99</sup> CIS, Estudio 2100 y 2124. Mayo y Noviembre de 1994. En Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a:72).

<sup>100</sup> De hecho, pese a que en las negociaciones de las que surgió el texto de la LOFPP se trató de que el Estado asumiera toda la deuda acumulada de los partidos hasta ese momento, concediendo una especie de amnistía general, finalmente, se desechó la idea por la “mala presentación” que ésta podría haber tenido ante la opinión pública (*El País*, 30/4/1990).

frente a las vías legales, a través de las cuales la mayoría de los partidos obtenían dinero extra<sup>101</sup>.

**Tabla 3. Deuda acumulada por los partidos políticos de 1977 a 1991**

	<b>DEUDA ACUMULADA (en millones de pesetas)</b>
<b>PSOE</b>	<b>11.209</b>
<b>PP</b>	<b>4.893</b>
<b>CDS</b>	<b>2.091</b>
<b>IU+PCE</b>	<b>1.188</b>

Fuente: Central de Riesgos del Banco de España . *El País*, 22/11/1991.

Después del revuelo provocado por el caso *Juan Guerra* (diciembre de 1989), relacionado indirectamente con la financiación irregular de los partidos, los principales escándalos que afectaron directamente a esta cuestión fueron el escándalo de los *Casinos* (diciembre de 1989), que afectaba a CIU; el de las *Tragaperras* (marzo de 1990), vinculado al PNV; y otros más sonados como el de *Naseiro* (abril de 1990), relacionado con el PP, y *Filesa* (mayo de 1991) y *AVE* (mayo de 1992), vinculados al PSOE. El caso *Sóller* (mayo de 1995), aunque de menor trascendencia pública, resulta relevante debido a que, junto con *Filesa*, es el único escándalo de corrupción institucional que cuenta con sentencia firme. De todos ellos, fue este último, el escándalo *Filesa*, el que tuvo mayor impacto en la ciudadanía. De hecho, tanto en mayo como en noviembre de 1994 seguía siendo considerado el tercer caso de corrupción más importante de los que tuvieron lugar durante la etapa de gobierno socialista<sup>102</sup>.

El escándalo *Filesa* surgió a raíz de las noticias publicadas en el diario *El Mundo* y en *El Periódico de Catalunya* el 29 de mayo de 1991<sup>103</sup>. En él se entremezclaban tanto la trasgresión de los requisitos que la LOFPP exige para la justificación de las ayudas de carácter privado, como la hipotética realización de actividades claramente tipificadas como delito en el Código Penal, tales como la apropiación indebida, la falsificación en documento mercantil y la

<sup>101</sup> Según una noticia aparecida en la prensa, “varios dirigentes de la oposición reconocieron en conversaciones privadas que el fondo del asunto afecta a las vías reales de financiación de partidos, y que en uno u otro momento sus partidos se habían visto inmersos en alguna denuncia de presuntas irregularidades en este terreno. Tan sólo los representantes de IU aseguraban que nunca habían obtenido ingresos que les pudiera deparar una acusación en público” (*El País*, 30/5/1991).

<sup>102</sup> CIS, Estudio 2100 y 2124. Mayo y Noviembre de 1994. En Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a:72).

<sup>103</sup> Referencias indirectas tomadas de *El País*, 30/5/1991.

malversación de fondos públicos. El hecho de que tres empresas, *Filesa*, *Malesa* y *Time Export*, propiedad de personas vinculadas al PSOE, cobraran ingentes cantidades de dinero de varios bancos y sociedades por la realización de informes técnicos que nunca se pudieron probar, puso de nuevo al PSOE en el ojo del huracán, máxime cuando se sospechaba que ese dinero posteriormente iba a parar a otras empresas y agencias de publicidad que trabajaban en las campañas electorales socialistas. Se trataba, en definitiva, de un *holding* creado por el PSOE con la finalidad de financiar al partido principalmente en el ámbito electoral, saltándose con ello las limitaciones a los donativos que tanto la LOREG como la Ley de 1987 establecen al respecto.

No deja de ser significativo el hecho de que el mencionado *holding* se creara el 3 de julio de 1987, el mismo día de la publicación en el BOE de la LOFPP<sup>104</sup>, cuestión que pone de relieve el conocimiento por los partidos de la existencia de ciertos vacíos legales y difusos límites que permitían conductas no sometidas a control.

Este escándalo no dejó de estar presente en el debate público hasta que finalmente el 28 de octubre de 1997 el Tribunal Supremo dictara sentencia<sup>105</sup>, causando efectos negativos tanto en la imagen del PSOE como en la de los partidos de la oposición. Desde éstos se criticaba el bloqueo de las iniciativas que resultaban incómodas para el gobierno, así como el hecho de que la estrategia de éste siguiera siendo eludir responsabilidades y negar la existencia de corrupción institucionalizada, primando la exigencia de responsabilidades penales —en la línea de la tan criticada judicialización de la política— antes que políticas<sup>106</sup>. Desde la ciudadanía se percibía esta mala gestión que se venía haciendo de los casos de corrupción por parte del gobierno, lo que llevó a incrementar el descrédito y la desconfianza en los políticos y en sus partidos.

Esta situación motivará la necesidad de poner en marcha medidas para hacer frente a la corrupción. En un principio, serán los partidos de la oposición quienes abanderan este tipo de iniciativas. Prueba de ello son las propuestas presentadas en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1992<sup>107</sup>. Más tarde, a partir de 1993, tras la aparición de nuevos escándalos en

---

<sup>104</sup> Afirmación realizada por el Fiscal encargado del caso *Filesa* (*El País*, 8/2/1995).

<sup>105</sup> STS 1/1997, de 28 de octubre.

<sup>106</sup> Esta actitud del gobierno es criticada por parte de los partidos de la oposición, sobre todo del PP, desde el debate de investidura de Felipe González de 1989, cuando ya había salido a la luz pública el escándalo Juan Guerra. Esa actitud de negar los hechos y no exigir responsabilidades políticas comienza a cambiar a partir de 1993, tras la crisis interna del Partido Socialista y la victoria por mayoría simple en las elecciones generales de ese año.

<sup>107</sup> DSCD. Num.175, de 24 de marzo de 1992, p. 8590.

prensa (*Roldán y Mariano Rubio*<sup>108</sup>) y la vigorización del escándalo *Filesa* a partir de la publicación de un informe elaborado por los peritos del Ministerio de Hacienda<sup>109</sup>, el problema de la financiación se reavivará, y el Gobierno y su partido apostarán de manera firme por el establecimiento de medidas para combatir la corrupción.

Los resultados del informe sobre el caso *Filesa*, aún en fase de instrucción, generaron tal repercusión política y social que motivaron el enfrentamiento en la cúpula del PSOE entre la posición del Presidente del Gobierno, Felipe González, y la del Vicepresidente, Alfonso Guerra, en torno a la respuesta política que se había de dar ante dicho escándalo de corrupción<sup>110</sup>. Todo ello generó una grave crisis en el Partido Socialista y la escisión entre el grupo de los renovadores y el de los guerristas, que quedó aparentemente saldada tras la reunión de la Ejecutiva Federal del PSOE de 1993, en la que se decidió finalmente aceptar las dimisiones de Galeote y Navarro<sup>111</sup> por el escándalo *Filesa*. Asimismo, se adelantó la celebración de las elecciones generales al 6 de junio de 1993, por lo que el Debate sobre el Estado de la Nación convocado en un principio para los días 20 y 21 de abril de ese año, quedó suspendido por la disolución de las Cortes. Con ello, el paquete de medidas legislativas y de normas de conducta para atajar la financiación irregular de los partidos políticos que iba a ser propuesto por el Gobierno en dicho debate, pasó a formar parte del programa electoral del Partido Socialista para las elecciones de 1993.

En la V Legislatura, la reforma de la LOFPP aparece como una necesidad prioritaria, como así se hace constar en los programas electorales de las principales fuerzas políticas y como se pondrá de manifiesto un año más tarde en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994. En éste se aprobará, al igual que ocurrió una década antes a raíz del escándalo *Flick*, la creación de una comisión no sólo tendente a investigar el escándalo *Filesa*, como era la propuesta inicial del Grupo Popular y del grupo Mixto, sino destinada a estudiar las finanzas de todos los partidos políticos con el objetivo de que de ella se derivaran los argumentos oportunos sobre los que incidir para la reforma de la Ley.

---

<sup>108</sup> Vinculado al caso Ibercorp desde 1992. En ese momento se reavivan sus posibles implicaciones en ese escándalo y en otros relacionados con irregularidades cometidas durante su cargo como gobernador del Banco de España.

<sup>109</sup> En él consta que *Filesa* recibió 1.000 millones de pesetas por informes inexistentes con los que pagó facturas del PSOE (*El País*, 22/3/1993).

<sup>110</sup> Mientras que el primero abogaba por asumir responsabilidades políticas mediante dimisiones voluntarias para tratar de parar los efectos negativos del escándalo, el segundo, por su parte, defendía la no asunción de responsabilidad alguna hasta que los tribunales dictaran sentencia, además de pedir el adelanto de las elecciones.

<sup>111</sup> Responsable de las finanzas del partido y responsable de las finanzas de los grupos parlamentarios, respectivamente.

Nuevamente la estrategia del partido de gobierno había sido involucrar a todas las formaciones políticas en la investigación, con el objetivo de no tener que asumir responsabilidades políticas exclusivas por una cuestión que, en mayor o menor medida, afectaba a casi todos los partidos. No obstante, si bien en aquella ocasión el resultado fue la aprobación de la Ley 3/1987, en ésta, la reforma de la misma no logró su plasmación definitiva. Para conocer el porqué de este fracaso es imprescindible conocer a fondo los actores implicados en el proceso de reforma y los intereses perseguidos por cada uno. De esta cuestión, así como de todo lo relacionado con las dos Comisiones de Investigación y Estudio relacionadas con la financiación de partidos que estuvieron en funcionamiento en la III y V Legislaturas, se hablará en los siguientes epígrafes de este capítulo.

### **3.2. Actores e intereses**

En este apartado se detallará quiénes eran los actores implicados en la aprobación de la LOFPP y en su posible reforma, cuáles eran sus intereses en relación con la corrupción y, en concreto, con el hecho de establecer medidas para combatirla y, por último, cuál era el poder de cada uno de ellos para hacer valer su posición, dada la correlación de fuerzas existente en el Parlamento.

#### **3.2.1. La III Legislatura (1986-1989)**

Debido a que los partidos políticos con representación parlamentaria son los principales afectados tanto por los escándalos como por la normativa sobre financiación —de ahí que defiendan intereses concretos al respecto— pero, sobre todo, debido a que son los que tienen capacidad para votar las leyes, serán considerados, de cara a los objetivos de este trabajo, los actores clave tanto en el proceso de aprobación como en los intentos de modificación de la Ley 3/1987.

El hecho de que el sistema electoral español favorezca un bajo nivel de fragmentación y una alta desproporcionalidad (Montero, 1998) redundaba en que los dos principales partidos políticos del arco parlamentario, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Alianza Popular (AP) —posteriormente denominado Partido Popular (PP)—, de izquierdas y de derechas, respectivamente, consigan en torno al 80% de los escaños de la Cámara. Esto les convierte en los protagonistas principales de la vida política, a la vez que se ha producido una paulatina pérdida de poder de los partidos más pequeños de ámbito nacional desde las

primeras elecciones de 1977, así como un incremento del peso político de los partidos de ámbito regional sobre todo, como se verá más adelante, a partir de 1993.

Pese a que los primeros escándalos relacionados con el PSOE se remontan, como se ha visto en el capítulo anterior, a la II Legislatura, no será hasta la III, cuando se produzca la aprobación definitiva de la LOFPP. Tanto en una como en otra el PSOE ostenta la mayoría absoluta en el Congreso, contando con el liderazgo indiscutible del que sería Presidente del Gobierno hasta 1996, Felipe González.

Tras el hundimiento del hasta entonces partido de gobierno, Unión de Centro Democrático (UCD), Alianza Popular<sup>112</sup> constituyó, junto con otras formaciones —Partido Demócrata Popular (PDP) y Partido Liberal (PL)— la Coalición Popular, que se convertiría a partir de 1982 en el primer partido de la oposición, con el 26% de los votos y 107 escaños. Similares resultados se repetirían en las elecciones de 1986, bajando a 105 diputados. La falta de cohesión interna del partido y la masiva ilusión con la que había sido acogida la propuesta socialista por parte de la ciudadanía, hicieron que Alianza Popular no apareciera aún como un rival político preocupante para el partido de gobierno.

Junto a estos dos partidos, otros de carácter minoritario conformarán el arco parlamentario a partir de las elecciones de 1986. Entre ellos, se encontraban el Centro Democrático Social (CDS), partido de ideología liberal fundado en 1982 por Adolfo Suárez y heredero del espacio político de la extinguida UCD, que, pasará a convertirse en la tercera fuerza política con 19 diputados<sup>113</sup>; Convergència y Unió (CIU) que, integrada por dos partidos de carácter regional —Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), de ideología liberal, y Unió Democràtica de Catalunya, de tendencia democristiana— contaba con 18 escaños; el Partido Nacionalista Vasco (PNV), un partido principalmente democristiano en el que conviven sectores progresistas, liberales y conservadores, que obtiene 6 escaños; e Izquierda Unida (IU) que, formada por diversos partidos de ideología de izquierdas<sup>114</sup>, entre ellos el Partido Comunista Español (PCE), consiguió tan sólo 6 escaños, recuperándose levemente del descalabro sufrido en las elecciones de 1982<sup>115</sup>. Esta correlación de fuerzas estará presente en el Congreso de los

---

<sup>112</sup> Se trataba de una federación de pequeños partidos conservadores formada en su mayoría por ex ministros franquistas, y liderada por Manuel Fraga, quien será presidente de la formación desde 1979 hasta 1987, cuando, tras su dimisión, es sucedido por Antonio Hernández Mancha.

<sup>113</sup> En la II Legislatura aún existía UCD, que contaba con 11 escaños, mientras que CDS tenía sólo 2.

<sup>114</sup> Además de por el PCE, estaba formada por el Partido Comunista de los Pueblos de España, por el Partido de Acción Socialista, por Izquierda Republicana, por la Federación Progresista, por el Partido Carlista y por el Partido Humanista, así como por independientes.

<sup>115</sup> En las elecciones de 1982 aparecía aún como PCE y obtuvo solamente 3 escaños.

Diputados prácticamente de manera similar<sup>116</sup>, tanto en el momento en el que surgen los escándalos y se crea la Comisión *Flick* como en la siguiente legislatura, cuando se aprueba la Ley de Financiación de 1987.

Cuando aparecen estos escándalos el entonces partido de gobierno contaba, como se ha dicho, con un gran caudal de confianza ciudadana, como así lo avalaba el hecho de que gobernara con mayoría absoluta. Esta circunstancia favoreció que la respuesta del Gobierno ante las acusaciones que se le imputaban fuera rápida y contundente, aunque con el menor coste político posible. Frente a una poco cohesionada oposición de derechas que trataba de erigirse en defensora de la moralidad pública incidiendo en la falta de honradez del Gobierno y de su partido a la hora de financiarse, el PSOE reaccionó estratégicamente favoreciendo en apariencia el esclarecimiento de los hechos a través de la creación de una Comisión de Investigación.

La reputación de los partidos desempeñaba en esos momentos una baza clave de cara a mantener la credibilidad y los apoyos electorales, de ahí que evitar que la honestidad del partido fuera cuestionada resultaba una cuestión prioritaria para el PSOE. Esto se conseguiría abanderando ante la opinión pública los principios de transparencia, control y responsabilidad política por los hechos cometidos. No obstante, detrás de esa aparente predisposición a ser controlados por la ciudadanía y por la oposición, existían intereses estratégicos favorecidos por su superioridad numérica en el Congreso. El hecho de crear una Comisión que estudiara no sólo las finanzas del partido implicado directamente en los escándalos, sino la de todos los partidos del arco parlamentario, presumiendo que en ellos también se habían producido irregularidades, contribuía a diluir responsabilidades y a evitar el deterioro de la imagen pública del partido de gobierno. Máxime cuando dicha Comisión no sólo estaría presidida por un diputado socialista, Leopoldo Torres sino que, además, en ella las votaciones de cada grupo tendrían un carácter ponderado, lo cual permitiría mantener la correlación de fuerzas parlamentarias y, por tanto, hacer primar la voluntad del partido mayoritario en las decisiones finales. Asimismo, el hecho de que, como se establecía en la Proposición no de Ley, de los resultados de esta Comisión debiera surgir una propuesta de Ley de Financiación de partidos para que la transparencia en este ámbito quedara clara de una vez por todas, hacía que el partido de gobierno se convirtiera en baluarte de la lucha contra la corrupción.

---

<sup>116</sup> Con las diferencias antes apuntadas relacionadas con UCD (que aún existía en la II legislatura), con el PCE, con CDS, que antes de 1986 tenía escasa representación, y con leves diferencias en el número de escaños de CIU (que ocupaba 12), y de PNV (que contaba con 8).

Por su parte, AP, que pretendía que la responsabilidad por los hechos acaecidos fuera únicamente del partido implicado, y que, por tanto, fuera el Tribunal de Cuentas quien encabezara la investigación, no logró finalmente imponer su posición en el Congreso, pese a que ésta era apoyada por los grupos Centrista y Vasco. Sin embargo, tanto Alianza Popular como los otros partidos tuvieron que aceptar ser investigados por la *Comisión parlamentaria sobre la financiación de partidos políticos y otros extremos*, dado que oponerse a ella podía ser interpretado de forma negativa por la opinión pública.

Como ya se apuntó anteriormente, dicha Comisión se encargaría de investigar el caso *Flick* y, con posterioridad, tendría que asumir la tarea de establecer los puntos esenciales para la creación de una Ley de Financiación. Las conclusiones a las que llegó la *Comisión Flick* sobre este escándalo fueron aprobadas en el Pleno del Congreso de los Diputados del 28 de febrero de 1985<sup>117</sup>. En ellas se dejaba constancia de que el PSOE no había tenido nada que ver con las acusaciones que se le imputaban<sup>118</sup>. No obstante, dichas conclusiones obtuvieron el beneplácito de la Cámara gracias a los votos del partido mayoritario y del Grupo Vasco, dado que ninguno de los representantes de los demás grupos presentes en la Comisión (Grupo Coalición Popular, Grupo Centrista, Minoría Catalana y Grupo Mixto) había firmado las conclusiones propuestas por Leopoldo Torres. Los representantes parlamentarios de la oposición, exceptuando el del Grupo Vasco, acusaron a éste de haber roto el consenso como consecuencia de “instrucciones recibidas”<sup>119</sup> y, en general, criticaron la forma en la que había sido llevada la comisión, incluyendo en las conclusiones oficiales cuestiones que no habían sido acordadas como tales por los representantes de los grupos parlamentarios<sup>120</sup>.

Una de las cuestiones más relevantes que salieron a la luz pública a raíz de la *Comisión Flick* es que no sólo el PSOE se había beneficiado en su día de ayuda económica procedente de una fundación extranjera sino que, tal y como se hace constar en el debate del Pleno sobre

---

<sup>117</sup> DSCD. Num.186, de 28 de febrero de 1985, p. 8542

<sup>118</sup> Según las conclusiones de la comisión, las declaraciones hechas por el diputado alemán Struck según las cuales el diputado Wichniewski había traído dinero en una maleta a Felipe González, eran falsas; no había prueba alguna de que se hubiera recibido dinero del consorcio *Flick* por parte del PSOE; y desde la legalización de este partido no había existido colaboración económica entre el PSOE y el SPD alemán, siendo falso que aquel hubiera recibido financiación alemana para las campañas electorales. Asimismo, se establecía que la Comisión continuaría sus trabajos teniendo en cuenta para sus conclusiones lo actuado hasta la fecha (DSCD. Num.186, de 28 de febrero de 1985, p. 8542, y BOCG. Congreso de los Diputados, Num. 104, de 14 de marzo de 1985, p. 1001).

<sup>119</sup> *El País*, 26/02/1985. En esta misma línea el Diario 16 publicaba: “Al final resulta que el partido de Gobierno, ha dictaminado que Felipe González y el PSOE no han recibido ni un marco, ni un duro, ni una peseta. Y la oposición no amaestrada –lo del PNV ha sido un escándalo de sumisión- asegura que (...) aquí ha habido una millonada dedicada a ayudar a la izquierda no comunista; es decir, al PSOE” (*Diario 16*, 1/3/1985).

<sup>120</sup> De hecho, de las doce conclusiones que en principio se acordaron entre todos los grupos, sólo quedaron finalmente cuatro, manteniéndose las demás como votos particulares de los partidos. Éstos fueron presentados por el Grupo Parlamentario Popular, el Grupo Parlamentario Centrista, el Grupo Parlamentario Minoría catalana y el Grupo Parlamentario Mixto.

las conclusiones de la Comisión, diversas fundaciones extranjeras habían colaborado económicamente con fundaciones españolas tanto de izquierdas como de derechas<sup>121</sup>. Es decir, casi todos los partidos políticos habían recibido alguna vez dinero procedente del extranjero a través de fundaciones relacionadas ideológicamente, lo que no hacía más que constatar una realidad: la falta de recursos de la que adolecían todas las formaciones políticas españolas para financiar su actividad diaria<sup>122</sup>. La necesidad de acabar con esta situación requería de la acción conjunta de todos los partidos con el fin de poner en marcha una norma que, por un lado, dotara de mayor transparencia al proceso de financiación y, por otro, —y aún más importante— que les permitiera sufragar sus gastos ordinarios a través de fondos públicos. De este modo, los escándalos surgidos por irregularidades en la financiación del PSOE quedaron finalmente justificados por el hecho de que no existía suficiente financiación para asumir los cada vez mayores gastos a los que tenían que hacer frente las organizaciones políticas<sup>123</sup>. Por tanto, la aprobación de una ley que regulara estas cuestiones conseguiría, en principio, erradicar el problema.

Una vez aprobadas las conclusiones sobre el escándalo *Flick*, la Comisión de Investigación continuaría sus trabajos hasta la realización de un informe en el que se basaría la Proposición de Ley que, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Coalición Popular, CDS, Mixto, Agrupación de Diputados PDP y Agrupación de Diputados Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, daría lugar a la LOFPP. En un principio el informe de la Comisión tendría que haber estado listo en diciembre de 1985. No obstante, se retrasaría hasta después de las elecciones generales de 22 de junio de 1986<sup>124</sup>. La principal razón de esta demora se encontraba en las discrepancias existentes entre los diversos grupos parlamentarios,

---

<sup>121</sup> Así, la Fundación *Ebert*, la Fundación *Friedrich Naumann*, la Fundación *Konrad Adenauer* y la Fundación *Hans Seidel*, habían colaborado con las Fundaciones españolas *Pablo Iglesias* y *Largo Caballero*, con la Fundación *Libertad y Progreso*, entre otras de afinidad liberal, y con las Fundaciones *Luis Vives* y *Cánovas del Castillo*, entre otras afines a medios conservadores (DSCD. Num. 186, de 28 de febrero de 1985, p. 8545).

<sup>122</sup> Como aparecía en el Editorial de *El País* del 6 de noviembre de 1984, “subvenciones de parecido género e instituciones de similar aspecto pero de diferente ideología han tenido democristianos, liberales y conservadores de este país, lo mismo que partidos de la izquierda extraparlamentaria. Es un secreto a voces que los partidos españoles, desde la extrema derecha hasta la izquierda, (...) han recibido, en una u otra etapa de su historia, apoyos financieros de sus correligionarios extranjeros. (...) La peculiar combinación de agresividad en la forma y prudencia en el fondo, con los que los partidos se echan mutuamente en cara sus pecados de financiación, es un síntoma significativo de las arenas movedizas sobre las que se desarrolla esa incruenta batalla”.

<sup>123</sup> Como afirmaba el portavoz del PNV en el Congreso, la búsqueda de recursos a través de vías opacas ocurre porque los partidos no tienen la suficiente financiación y “se ven abocados muchas veces a realizar actividades no propias de su función precisamente porque el Estado no financia”(Vizcaya Retana, Portavoz PNV. DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre 1984, p.7452).

<sup>124</sup> Resulta curioso el hecho de que en los programas electorales de 1986 no apareciera referencia alguna sobre la Ley de Financiación, que aún estaba sin aprobar. Además, mientras que Alianza Popular alude en su programa a la necesidad de “lucha implacable contra la corrupción con verdadera eficacia y sin generalizaciones demagógicas”, en el programa del PSOE no se hace referencia alguna al problema de la corrupción.

fundamentalmente entre el Grupo Socialista y el Grupo Popular, sobre la publicidad de las donaciones y el tope de las mismas. Mientras que este último, junto con el grupo centrista, se oponía a que las donaciones privadas se dieran a conocer públicamente<sup>125</sup> y estuvieran limitadas, el grupo socialista, por su parte, abogaba por el establecimiento de un tope máximo en la cuantía de estas aportaciones, así como la publicidad de las mismas.

A pesar de que estas divergencias parecían insalvables<sup>126</sup>, el hecho de que no existiera objeción alguna sobre el articulado relativo a la financiación pública propuesto por la Comisión, propició el acuerdo necesario para que finalmente la Ley saliera adelante. De hecho, el Grupo Vasco y el Catalán, que pedían más beneficios para las Comunidades Autónomas en lo que a la financiación se refiere, y una reducción de las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, ni siquiera votaron en contra, sino que se abstuvieron. La idea compartida por todos los partidos relativa a que la vida económica de éstos dependía de forma prioritaria de las subvenciones del Estado, contribuyó a hacer superar los escollos<sup>127</sup>.

### 3.2.2. La V Legislatura (1993-1996)

Los primeros intentos de reformar la Ley de Financiación surgen a partir del escándalo *Filesa*, en la IV Legislatura, última etapa de mayoría absoluta del PSOE. No obstante, la tentativa de abordar la cuestión no se producirá hasta una vez entrada la V Legislatura, concretamente, a raíz del Debate sobre el Estado de la Nación de 1994, donde se aprueba nuevamente la creación de una Comisión de estudio sobre las finanzas de los partidos que, a diferencia de la Comisión anterior, no llegará a resultado alguno.

Durante la IV Legislatura, la correlación de fuerzas sería bastante similar a la de la III antes expuesta, con la diferencia de que desde 1989 el partido mayoritario de la oposición, el renovado Partido Popular, ahora sí se veía como una alternativa posible al Gobierno, dada la nueva imagen de cohesión interna que proyectaba su nuevo líder, José María Aznar.

---

<sup>125</sup>“No estamos de acuerdo en que se conozcan las donaciones, el único fiscalizador debe ser el Tribunal de Cuentas” (Declaraciones de D. José María Aznar, Ponente del Grupo Popular en la Comisión de Investigación. *El País*, 27/02/1986).

<sup>126</sup>“Existen problemas con Alianza Popular, dado que se opone al principio de publicidad sobre la cuantía de las aportaciones, ya sean pequeñas o grandes, y esto es un escollo insalvable” (Leopoldo Torres, Presidente de la Comisión Flick. *El País*, 12/12/1985).

<sup>127</sup> Es importante aludir al hecho de que ni el texto propuesto por la Comisión de Investigación, ni el aprobado definitivamente en el Congreso, hacían referencia alguna a la financiación procedente de fundaciones nacionales y extranjeras, pese a que fue esta circunstancia, a raíz del caso *Flick*, la que movió a la creación de la misma.

En estos años, a pesar de las críticas vertidas hacia el Gobierno por parte de los partidos de la oposición exigiéndole responsabilidades ante los escándalos de corrupción, aquél seguía defendiendo su honradez y la de su partido y, por ende, negando los hechos:

“(…) desde el punto de vista de la honradez de comportamiento, nuestra conducta al menos —lo digo sólo hoy en estos términos—, desde luego está fuera de toda duda<sup>128</sup>”.

Esta situación comenzó a cambiar lentamente a raíz del escándalo *Filesa*. A partir de éste, el problema de la falta de credibilidad del partido de gobierno y de la clase política en general adquirió tal dimensión que los partidos de la oposición comenzaron a proponer algunas medidas para poner freno a la corrupción<sup>129</sup>. No obstante, el viraje definitivo del partido de gobierno —en el sentido de reconocer sus errores en la gestión de la corrupción y de proponer reformas al respecto— no se producirá hasta la convocatoria electoral de 1993<sup>130</sup> y, con posterioridad, hasta el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994<sup>131</sup>.

En estas elecciones, con las que daba inicio la V Legislatura, el problema de la corrupción y, en concreto, la relacionada con la financiación irregular de los partidos, adquirió una presencia indudablemente superior a la conseguida en comicios anteriores<sup>132</sup>. De ahí que, tras el primer intento fallido de reformar la Ley (a partir de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Popular en octubre de 1992)<sup>133</sup>, una nueva ocasión de hacerlo se avecinara. En esta convocatoria electoral los principales partidos del arco parlamentario (PSOE, PP, IU-IC, PNV y CIU) incluían en sus respectivos programas iniciativas tendentes a reformar la Ley 3/1987. Es decir, el consenso sobre la necesidad de modificar la norma era evidente. No obstante, como muestra la Tabla 4, existían claras divergencias, relacionadas con los intereses particulares de cada partido, en cuanto al camino que habría de tomar la reforma. Pero, ¿qué defendía cada partido? ¿Cuáles eran sus intereses al respecto? Un análisis de los programas

---

<sup>128</sup> Felipe González, Presidente del Gobierno, Debate sobre la cuestión de confianza planteada por el Gobierno, 5 de abril de 1990 (DSCD. Num. 28, de 5 de abril de 1990, p. 1101)

<sup>129</sup> Debate sobre el Estado de la Nación de 1992. DSCD. Num. 175 y 176, de 24 y 25 de marzo de 1992. Entre las medidas aprobadas se hallaba la propuesta de CIU relativa a la revisión de la normativa sobre la financiación de los partidos políticos.

<sup>130</sup> Pese a que la palabra “corrupción” no es citada en todo el programa del PSOE, será la primera vez que se reconozca en el mismo que existe un problema de falta de credibilidad motivado por la gestión del Gobierno.

<sup>131</sup> Estas reacciones esporádicas coincidirían con la salida a la luz pública de hechos relacionados con algún escándalo. Por ejemplo, en 1993, el revuelo social propiciado por la publicación del informe pericial sobre el caso *Filesa* en el que se implicaba definitivamente al Partido Socialista, volvió a poner de relieve la necesidad de reformar la Ley de 3/1987.

<sup>132</sup> Sin menoscabo de la importancia que en esos momentos tenía la crisis económica por la que atravesaba el país.

<sup>133</sup> *Proposición de Ley Orgánica de modificación de la legislación vigente en materia de financiación de Partidos políticos*, del Grupo Parlamentario Popular. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 152-1, de 8 de octubre de 1992. En ella se plantean dos cuestiones principalmente: ampliar los límites de la financiación privada de 10 millones de pesetas (como está establecido en la legislación) a 20 millones; y otorgar un trato fiscal que les favorezca, pero siempre que se identifique el aportante. No llegó ni a debatirse en el Pleno.

electorales de este año junto con las cinco propuestas de reforma<sup>134</sup> aparecidas ya en la VI Legislatura a partir de los trabajos de la Comisión de Investigación y Estudio sobre la financiación de los partidos creada en 1994, nos dará las claves para responder a esta pregunta<sup>135</sup>.

**Tabla 4. Propuestas de reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos de PSOE, PP, IU, CIU y PNV.**

	Financiación Pública	Financiación Privada		Donaciones Anónimas
		Personas Jurídicas	Personas físicas	
PSOE	SÍ	NO	SÍ (limitadas y con publicidad)	NO
PP	SÍ (limitada al 60% del presup. total del partido)	SÍ	SÍ	SÍ*
IU	SÍ	NO	SÍ (controladas y con publicidad)	NO
CIU	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
PNV	SÍ	SÍ	SI	SÍ

Fuente: Programas Electorales para las Elecciones Generales de 1993 y Proposiciones de Ley presentadas por PSOE, PP, IU, CIU y PNV en 1996. Elaboración propia.

\*Tras el viraje experimentado por el PP en la sesión de toma en consideración conjunta de las Proposiciones de Ley (DSCD. Num. 59, de 18 de febrero de 1997, p. 2868), este partido renunciará a la defensa de las donaciones anónimas.

Como ya ha sido apuntado, las divergencias entre los partidos se hacían insalvables en torno a dos cuestiones fundamentalmente: la aceptación o no de donaciones anónimas, por un lado, y de donaciones procedentes de personas jurídicas, por otro.

El PSOE tenía un especial interés en apoyar las mayores cotas de transparencia posibles para recuperar la credibilidad ciudadana, de ahí que abogara por prohibir las donaciones

<sup>134</sup> Tras la presentación de estas Proposiciones de Ley, se creó una ponencia de la que surgiría una nueva propuesta firmada por la Comisión Constitucional (*Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos*. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 139-1, de 5 de enero de 1998) que no pasó a debatirse en el Pleno, quedando la iniciativa caducada.

<sup>135</sup> *Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos* del Grupo Socialista. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-1, de 14 de junio de 1996; *Proposición de Ley de Financiación de Partidos Políticos* del Grupo Popular. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 43-1, de 4 de julio de 1996; *Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos* del Grupo Parlamentario Catalán. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 44-1, de 4 de julio de 1996; *Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos* del Grupo Parlamentario Vasco. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 45-1, de 4 de julio de 1996; *Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos* del Grupo Parlamentario Federal IU-IC. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 51-1, de 16 de septiembre de 1996.

anónimas y la financiación procedente de empresas. No hay que olvidar que el propio partido estuvo beneficiándose de financiación opaca a través de una empresa ficticia, *Filesa*, de ahí que en ese momento considerase la necesidad de erradicar esta vía de financiación. Y ello porque, al ser uno de los dos partidos mayoritarios, siempre el número de escaños y de votos obtenidos le asegurarían una buena inyección de financiación pública con la que, en principio, podría desenvolverse perfectamente. Es importante destacar que se trata de la formación política que más atención presta a la necesidad de renegociar la deuda ya que, como se mostró en el epígrafe anterior (Tabla 3), la deuda acumulada por el PSOE era superior a la del resto de partidos políticos.

Por otro lado, IU, al tratarse de una formación política de tendencia estatalizadora, era partidaria de que el grueso de la financiación fuese público, dado que “si se permitiera como fórmula de financiación (...) el modelo de liberalización total (...), siempre resultará cuestionable la influencia que en una determinada decisión política haya podido ejercer el patrocinador del partido, en detrimento de los electores o incluso de los afiliados al mismo, cuyos motivos o intenciones raramente coinciden”<sup>136</sup>. Dado que sus intereses son opuestos a los de la empresa y que, por tanto, reciben escasa o nula financiación por esta vía<sup>137</sup>, este partido rechazaba las donaciones anónimas y las procedentes de personas jurídicas; no así las subvenciones de personas físicas, a las que establece límites y beneficios fiscales. Asimismo, como tradicionalmente ha sido el gran perjudicado en lo que a escaños se refiere por el sistema electoral establecido en España, IU defiende que el reparto de la financiación se haga según el número de votos (y no de escaños) obtenido por cada formación política.

En el lado opuesto se hallaba el Partido Popular, un partido de carácter liberal favorable a la conformación de un Estado minimalista, de ahí que considerase que el grueso de la financiación había de ser privado, estimando inadmisibles la prohibición de las donaciones anónimas y de las procedentes de personas jurídicas defendida por PSOE e IU: “La financiación de los gastos ordinarios de los partidos políticos, en lugar de ser fundamentalmente pública, debe tener un importante componente privado”<sup>138</sup>. La principal razón de ello se encuentra en que ha recibido tradicionalmente grandes cantidades de dinero procedentes de manos privadas bajo el paraguas de la legislación vigente, al tratarse de un partido de derechas afín al mundo de la empresa y, además, con grandes cotas de poder en Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y, a partir de 1996, en el gobierno nacional.

---

<sup>136</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 51-1, de 16 de septiembre de 1996, p. 2

<sup>137</sup> Hay que tener en cuenta que el hecho de que tenga muy pocas posibilidades de gobernar también influye negativamente en la poca atención prestada por las empresas a este partido.

<sup>138</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 43-1, de 4 de julio de 1996, p. 2

De igual modo, PNV y CIU se erigían en defensores de un sistema que “sin abandono de las subvenciones estatales, [permitiera] que las vías de financiación procedentes de las aportaciones de particulares individuales y de personas jurídicas [pudieran] facilitar el establecimiento de un sistema más eficaz y flexible”<sup>139</sup>. Ambas formaciones políticas abogan por que se incentive la financiación privada a través de deducciones fiscales y son partidarias de mantener las donaciones anónimas. El hecho de que se trate de partidos de ideología liberal que gozan del máximo poder desde las primeras elecciones democráticas en sus respectivas autonomías (actuando de partidos bisagra en la política nacional), unido a la tradición que existe en ellos de que sea la propia sociedad quien sufrague sus crecientes gastos, explica el interés de estos partidos por promover la financiación privada<sup>140</sup>.

Según datos procedentes del Tribunal de Cuentas y de los partidos políticos, mientras que el total de la cantidad percibida entre 1992 y 2004 de manos anónimas asciende a 69.274.967 euros, la cantidad obtenida por financiación privada no anónima procedente de personas físicas y jurídicas ha sido de 5.878.868 euros (Tabla 5), siendo precisamente CIU (CDC junto con UDC), PNV y PP, los partidos que más se han beneficiado y se siguen beneficiando a través de esta opaca vía de financiación. Todo ello explica por qué estas tres formaciones rechazan la prohibición de las donaciones anónimas<sup>141</sup>.

**Tabla 5. Total de financiación privada (1992-2004). En euros.**

	DONACIONES ANÓNIMAS	DONACIONES DE PERSONAS FÍSICAS	DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS
PP	17.771.821	2.164.911	219.849
CDC	15.330.116	1.307.247	1.004.947
UDC	10.713.492	0	0
PNV	21.308.093	1.244.095	0
PSC	1.814.413	327.747	18.030
PSOE	2.165.252	762.786	391.142
IU	171.780	72.082	0
<b>TOTAL</b>	<b>69.274.967</b>	<b>5.878.868</b>	<b>1.633.968</b>

Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas y partidos políticos (1992-2004). *El País*, 18/4/2005, p.18

<sup>139</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 44-1, de 4 de julio de 1996, p. 2

<sup>140</sup> De hecho, en el caso de Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), existe desde 1995 un sistema de emisión de bonos por parte de una entidad bancaria –cuya identidad se mantiene en el anonimato– a través del cual esta formación política recauda una parte sustancial de sus donativos anónimos. Dado que la Ley bancaria exige la identificación de los donantes una vez que los ingresos superen los 3.005 euros, el tope a la cantidad aportada por los donantes anónimos se ha situado en esa misma cifra. No obstante, hasta alcanzar esa cantidad una misma persona podría suscribir todos los bonos que desee, quedando siempre amparada en el anonimato (*El País*, 19/10/2004, p. 28)

<sup>141</sup> Como se verá en el siguiente capítulo, pese a que en el Debate celebrado el 18 de febrero de 1997 (DSCD. Num. 59, de 18 de febrero de 1997, p. 2868) sobre las diferentes Proposiciones de Ley presentadas en el Congreso el PP se retracta y opta por la prohibición de las donaciones anónimas, los intereses particulares de los diferentes partidos en cuanto a la financiación privada se refiere siguieron pesando, imposibilitando el acuerdo.

Tras las elecciones de 6 de junio de 1993, el Partido Socialista, con Felipe González a la cabeza, volverá a hacerse cargo del Gobierno de la nación aunque, en esta ocasión, sin mayoría absoluta<sup>142</sup>. Esto le llevará a requerir del apoyo de CIU y PNV, que contaban con 17 y 5 escaños, respectivamente. Estos partidos, cuya actitud hacia el gobierno en relación con la corrupción, aunque crítica, había sido menos beligerante que la del resto de formaciones políticas, ahora se convertían, además, en aliados políticos del partido socialista<sup>143</sup>. Así, después de tres periodos de mayoría absoluta del PSOE y de una correlación de fuerzas en el Parlamento fundamentada en la existencia de dos partidos mayoritarios, con claro predominio de uno sobre el otro, a partir de 1993 el PSOE, no sólo requerirá del apoyo de los partidos nacionalistas para gobernar, sino que, además, el Partido Popular sale reforzado en número de escaños (138) con respecto a las legislaturas anteriores<sup>144</sup>. IU, por su parte, se mantiene como tercera fuerza política con 18 escaños, desde su escalada en las elecciones de 1989.

A pesar de que desde la IV Legislatura y, sobre todo, a partir de la V la reforma de la LOFPP era proclamada por todos los partidos, seguían sin establecerse pasos firmes al respecto. Nuevamente la cuestión fue retomada, como ya se apuntó previamente, en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994, en un momento en el que la credibilidad del Gobierno a la hora de hacer frente a la corrupción estaba más deteriorada que nunca<sup>145</sup>. El interés por recuperar la confianza ciudadana junto con el hecho de que el gobierno requería de los apoyos nacionalistas para salir airoso de este debate propició en esta ocasión la aprobación de numerosas medidas tanto preventivas, como punitivas, para hacer frente a la corrupción. Con ello, el cambio de estrategia del gobierno se hacía explícito.

Entre las medidas propuestas se hallaban las del PP y del Grupo Mixto (apoyadas por IU-IC)<sup>146</sup> relativas a la creación una comisión de investigación sobre el caso *Filesa*, y las del

---

<sup>142</sup> Obtiene 159 escaños.

<sup>143</sup> “Bajo estas coordenadas ha ejercido el poder el Gobierno socialista; un poder en gran parte compartido con los Grupos Vasco y Catalán, bajo un sistema de apoyos mutuos. Vascos y catalanes han ido legitimando la política del Gobierno socialista, al tiempo que iban solucionando los problemas autonómicos o económicos” (Pérez Bueno, Portavoz del Grupo Mixto, Debate sobre el Estado de la Nación de 1992, DSCD. Núm. 175, de 24 de marzo de 1992, p. 8625).

<sup>144</sup> El desplome de CDS, que pasa de tener 14 diputados en las elecciones de 1989 a no obtener ninguno en las de 1993, tuvo mucho que ver en ello.

<sup>145</sup> El incumplimiento de las resoluciones aprobadas en debates anteriores y la dificultad de plantear de una vez por todas la cuestión de la exigencia de responsabilidades políticas por los escándalos, dado que ello supondría un difícil cambio de estrategia que podría comprometer a toda la dirección socialista, habían contribuido a ello de manera significativa. Como afirmaba Javier Pradera, “el flanco débil de los compromisos del Presidente del Gobierno para combatir la corrupción no es su mayor o menor convicción íntima y de sinceridad personal, sino la previa incapacidad de su gobierno para erradicar las malas hierbas crecidas durante doce años de mandato” (Pradera, 1994).

<sup>146</sup> Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya.

PNV, IU-IC y Grupo Mixto, centradas en la reforma de la LOFPP. Ninguna de ellas fue aprobada tal cual, sino que, a propuesta del Partido Socialista, se introdujeron estas cuestiones por otra vía: la de la creación de una Comisión de Estudio e Investigación sobre la financiación de todos los partidos, aceptándose una propuesta de CIU para que ese estudio comprendiera expresamente casos como el de *Naseiro* y el de *Filesa*. De ella habría de surgir una propuesta de modificación de la Ley 3/1987.

Nuevamente, al igual que ocurrió años antes a raíz del escándalo *Flick*, la estrategia del partido de gobierno había sido la de involucrar a más formaciones políticas en una investigación sobre irregularidades de manera que su reputación, ya de por sí dañada, saliera lo menos perjudicada posible<sup>147</sup>. Por otra parte, el hecho de que la comisión de estudio tuviera como cometido inmediato investigar los casos de financiación irregular vinculados a las dos principales formaciones políticas, no hacía más que contribuir a que la atención se centrara en esos dos escándalos<sup>148</sup>, haciendo que aquellos otros que involucraban a los partidos nacionalistas pasaran desapercibidos<sup>149</sup>.

Los trabajos de la Comisión comenzaron el 18 de mayo de 1994 y duraron hasta el 20 de junio del siguiente año, quedando finalmente caducados sin resultado alguno. No obstante, sirvieron para recabar la información necesaria sobre la que más tarde, ya en la siguiente Legislatura, se fundamentarían las cinco Proposiciones de Ley presentadas por PSOE, PP, IU, PNV y CIU. En esta ocasión no se trataría de una sola Proposición de Ley firmada por varias formaciones políticas, sino, como se ha visto, de cinco propuestas de reforma bien distintas que se debatirían en la misma sesión plenaria. A partir de ésta se creó una ponencia encargada de realizar un informe conjunto sobre las diversas Proposiciones de Ley, del que resultaría un nuevo texto<sup>150</sup> aparentemente consensuado, pero en realidad sólo apoyado por el Grupo

---

<sup>147</sup> No obstante, sí que se aprobó la creación de una comisión de investigación sobre el caso Mariano Rubio, propuesta por CIU y PSOE, dado que en esta ocasión el gobierno se veía obligado a responder, ya que de ello dependía su credibilidad ante la ciudadanía. Además, era algo sobre lo que no podía involucrar a más formaciones políticas, puesto que era un caso de corrupción individualizada.

<sup>148</sup> En esos momentos el caso *Naseiro* ya estaba cerrado por vía judicial debido a que se declararon nulas las cintas sobre las que se sostenía la acusación. De esta forma, hacer que la comisión entrase a investigar este caso, suponía sacarlo a la luz pública de nuevo.

<sup>149</sup> De hecho, pese a que en principio la Comisión tendría por objeto el estudio de las cuentas de todos los partidos y la investigación de todos los casos de financiación irregular que hubieran salido a la luz pública (de ahí que junto a *Filesa* y *Naseiro* se aludiera a un “etc” en el nombre de la comisión), finalmente PSOE, PP y PNV bloquearon la propuesta de que se estudiaran el caso de *Casinos* de Cataluña y el de las *Tragaperras* (iniciativas ambas de PP, IU y Grupo Mixto).

<sup>150</sup> *Proposición de Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos Políticos*. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 139-1, de 5 de enero de 1998. La ponencia de la que surgió el texto estaba formada por 3 diputados del GP, 2 del GS, y un diputado por cada uno de los siguientes grupos: Grupo IU, Grupo Catalán, Grupo Vasco, Grupo de Coalición Canaria y Grupo Mixto. El texto establece que los partidos podrán recibir aportaciones nominativas procedentes de personas jurídicas y físicas. Asimismo, incrementa a 25 millones de pesetas el límite máximo de

Popular, el Grupo Vasco, el Grupo Catalán y el Grupo Canario. De ahí, que este texto conjunto presentado por la Comisión Constitucional nunca fuera debatido en el Pleno. La divergencia de intereses imposibilitó una vez más el necesario acuerdo para reformar de una vez por todas la Ley de Financiación. Ni siquiera el viraje experimentado por el PP en 1997<sup>151</sup> relativo al rechazo de las donaciones anónimas permitió que la aprobación de la reforma prosperara. Existían otros intereses contrapuestos que lo impedían.

### **3.3. La respuesta política ante los escándalos**

En un sistema como el español, donde los partidos políticos resultan ser la pieza clave para la participación política, la reputación de los mismos ante la ciudadanía juega un papel fundamental. De ahí que una vez que se han producido acciones que dañan la credibilidad de los mismos se sucedan los intentos de paliar sus efectos a través de medidas que impliquen una mayor transparencia de actuación.

En los dos momentos estudiados, fueron los escándalos de corrupción relacionados con la financiación de los partidos los que propiciaron el interés tanto por crear la LOFPP como, posteriormente, por reformarla. En ambos casos el recurso a la creación de una Comisión de Investigación que estudiara las finanzas de todos los partidos resultó ser la estrategia menos costosa para el Gobierno, con objeto de no perjudicar aún más su reputación. El hecho de implicar a todos los partidos hacía que ninguno (en este caso el partido de gobierno) se viera más perjudicado que el resto. Por tanto, más que una estrategia destinada a rendir cuentas ante la ciudadanía por los escándalos, se trataba de un recurso para salvar la reputación<sup>152</sup>. En esta misma línea se situaban las estrategias de carácter general utilizadas por el Gobierno ante los escándalos de corrupción, claramente identificables en su discurso público:

#### 1) Eludir responsabilidades.

“España no tiene un problema de corrupción superior al que puedan tener otros países de nuestro entorno. Sí tiene un problema de opinión pública a causa de la decisión de algunos de convertir este tema en arma arrojada y en instrumento de

---

las aportaciones anuales recibidas de una misma persona física o jurídica. Este límite, no obstante, no se aplicará para el caso de la financiación canalizada a través de fundaciones o entidades sin ánimo de lucro.

<sup>151</sup> “Creemos que las aportaciones anónimas no deben mantenerse, y este es el anuncio que desde esta tribuna hago, porque creo que con ello se habrá recorrido un amplio camino para alcanzar entre todos el consenso que en una materia como esta es imprescindible. Por ello renunciamos a mantener, señorías, lo que se han llamado aportaciones anónimas. Sí aceptamos, por supuesto, el que esos simpatizantes puedan ser no solamente personas físicas sino personas jurídicas” (Del Burgo Tajadura, Portavoz del Grupo Popular en el Congreso. DSCD. Num. 59, de 18 de febrero de 1997, p.2868).

<sup>152</sup> Hay que recordar que en ambas Comisiones el voto de los diputados presentes (uno por cada grupo parlamentario) era ponderado, lo que contribuía a distorsionar el resultado en favor del partido mayoritario.

propaganda” (González Márquez, Debate sobre el Estado de la Nación de 1992. DSCD. Num. 175, de 24 de marzo de 1992, p. 8591).

2) Negar la existencia de corrupción institucionalizada afirmando que se trata de casos individuales, que no afectan a la clase política ni al partido en general.

“La corrupción, además, es un problema de personas. Cada caso concreto debe ser singularmente tratado, sin que nadie se sienta facultado para lanzar acusaciones de carácter general” (González Márquez, Debate sobre el Estado de la Nación de 1992. DSCD. Num. 175, de 24 de marzo de 1992, p. 8591).

3) Ajustarse a una definición muy legalista de la corrupción para justificar que si todas las posibles conductas relacionadas con la corrupción están tipificadas, lo más razonable y objetivo es que sean los tribunales quienes decidan si ha existido corrupción o no. Por ello se elude la responsabilidad política y se exigen responsabilidades penales.

“Partiendo de que la corrupción política implica la violación de la Ley por parte de algunos responsables públicos en el ejercicio de sus funciones, el único criterio objetivo para medir el grado de corrupción en un Estado de Derecho es el número de sentencias condenatorias de responsables políticos por motivos de corrupción” (González Márquez, Debate sobre el Estado de la Nación de 1992. DSCD. Num. 175, de 24 de marzo de 1992, p. 8591).

Si bien éstas fueron las principales respuestas del Gobierno ante los escándalos, la de los partidos de la oposición, en especial la del Partido Popular, fue la de aprovechar al máximo esta situación para criticar y desgastar aún más al Gobierno en la lucha política, presentándose como la alternativa más viable de cara al electorado. Sin embargo, en el caso concreto de la financiación irregular, las críticas, aunque las había, eran más comedidas que las destinadas al resto de los casos de corrupción individualizada, dado que prácticamente todas las fuerzas políticas contaban en su haber con casos parecidos atribuibles. Por ello pronto todos los partidos coincidieron, al menos en el discurso, en la necesidad de reformar la Ley, aunque no se establecieron pasos firmes al respecto hasta el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994<sup>153</sup>. En él se aprobó un total de 107 resoluciones<sup>154</sup>, de las que 27 estaban relacionadas directa o indirectamente con el impulso democrático y con la lucha contra la corrupción. Entre estas medidas aprobadas se encontraban, por un lado, aquellas caracterizadas por suponer un control *a priori*, es decir, las destinadas a evitar la propia comisión del acto corrupto y, por otro, aquellas medidas de control *a posteriori*, o sea, las que se pondrían en marcha una vez

<sup>153</sup> DSCD. Num. 64, de 19 de abril de 1994.

<sup>154</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 55, de 21 de abril de 1994, p. 3-60. Se trata del conjunto resultante de las integraciones, desagregaciones, transacciones y modificaciones de las 60 resoluciones presentadas, muchas de las cuales constaban de numerosos subapartados de contenido material distinto.

que se conociera de algún acto corrupto cometido. Entre las primeras se encontraban el establecimiento de un sistema más riguroso y transparente de incompatibilidades de Altos Cargos, la intervención previa de la legalidad del gasto, la obligación para determinados cargos públicos de someterse a una comparecencia ante una comisión parlamentaria previamente a su toma de posesión y otras de carácter más difuso como la transparente rendición de cuentas por parte de los partidos o la extensión de determinados principios a toda la contratación de las diferentes administraciones públicas. Pero, si bien se suscribieron estas medidas de carácter *a priori*, la gran mayoría de las propuestas de resolución aprobadas para hacer frente a la corrupción tenían carácter *a posteriori*<sup>155</sup>. Entre estas resoluciones estaba la Creación de la citada Comisión que habría de dar lugar a la reforma de la LOFPP. Pero dicha reforma nunca se produjo, por lo que quedó frustrado el intento de mejorar este mecanismo de control *a priori*, como es la Ley 3/1987. A cambio, antes de que finalizara la V Legislatura fueron aprobadas definitivamente por el Congreso diversas medidas para combatir la corrupción relacionadas con el Debate de 1994, en su mayoría, también, medidas de control *a posteriori* (ANEXO I). De éstas, la creación por iniciativa del Gobierno de la Fiscalía Especial para la represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción<sup>156</sup>, más conocida como Fiscalía Anticorrupción —surgida de las propuestas de resolución presentadas por PSOE y PP<sup>157</sup> en el mencionado debate de 1994 y aprobada por unanimidad en el mismo—, fue presentada como el mecanismo estrella en la lucha contra la corrupción en España<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Entre ellas se hallaban: el endurecimiento de la respuesta penal ante las conductas delictivas de naturaleza económica relacionada con la corrupción; la aprobación de un nuevo Código Penal que aborde el endurecimiento de la respuesta penal ante las conductas delictivas relacionadas con la corrupción; la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas para incrementar sus competencias fiscalizadoras y sancionadoras; la agilización de los procesos de instrucción y enjuiciamiento de los delitos de corrupción; la reforma de la regulación del tratamiento penal del cohecho; la creación de una unidad específica encargada de la lucha contra el fraude y la corrupción en el seno de Servicio Jurídico del Estado; la aplicación rigurosa de la ley en lo que se refiere al tráfico de influencias, al uso de información privilegiada y a los casos de financiación ilegal; la constitución de una Fiscalía Especial para la represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción; la potenciación del papel de las ponencias especiales de estudio e informe y de las Comisiones de Investigación. Tomado de documento cedido por Enrique Guerrero, a quien agradezco su gesto. Parte de la información contenida se encuentra publicada en Guerrero (2000).

<sup>156</sup> Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción.

<sup>157</sup> Ya en el programa electoral de CIU de 1993 se contemplaba de modo específico la creación de una fiscalía especial que se encargara del conocimiento de los hechos relacionados con la corrupción.

<sup>158</sup> Surgida del consenso entre gobierno y oposición, y a imagen y semejanza de la Fiscalía Antidroga creada en 1988, la Fiscalía Anticorrupción tiene como cometido intervenir directamente en dos grandes categorías de infracciones: las económicas y las cometidas por agentes públicos en el ejercicio de sus funciones. Forma parte del Ministerio Público y está compuesta por 11 fiscales, 21 colaboradores y 15 miembros de las unidades de apoyo de la Agencia tributaria y de la Intervención General del Estado, así como 25 miembros pertenecientes a la policía nacional y a la guardia civil. Todos ellos dependen del Fiscal Jefe anticorrupción que es nombrado por el gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, el cual, a su vez, es nombrado también a propuesta del gobierno. Por tanto el Ministerio Fiscal, aunque se le presupone autonomía de actuación, no posee la

“Creo sinceramente que es bueno que haya acuerdo en esta cuestión, pero creo también que la creación de esta Fiscalía viene bien a todos los ciudadanos españoles, viene bien a todos los grupos políticos. [...] A partir de este momento, con la decidida voluntad del Gobierno socialista, y también con la decidida voluntad de las dos Cámaras, creemos entre todos un nuevo instrumento que sea eficaz en la represión de estos delitos” (Abad Bécquer, Portavoz del Grupo Socialista. DSS. Num.71, de 22 de marzo de 1995, p. 3681).

Así, si bien la Comisión de Investigación creada a raíz del escándalo *Flick* sí cumplió finalmente su cometido al recabar la información necesaria a partir de la cual surgiría la Ley 3/1987, la Comisión creada en la V Legislatura con el fin de reformar ésta no dio el mismo resultado, quedando abierto el debate en la actualidad. La falta de intereses comunes, que sí se dieron en la III Legislatura, impidió su reforma en la V.

---

independencia que sí tiene el Poder Judicial con respecto al gobierno, de ahí que en ocasiones haya sido criticado de favorecer los intereses de éste, y más aún con respecto al tema de la corrupción. Desde su creación el Fiscal jefe anticorrupción ha sido Carlos Jiménez Villarejo, quien en el año 2003 fue depuesto por el Fiscal General Jesús Cardenal y sustituido por Antonio Salinas.

Pese a que en este año se planteó un debate en el seno del entonces partido de gobierno del PP, apoyado por el Fiscal General del Estado Jesús Cardenal, sobre la posibilidad de suprimir este órgano, finalmente a día de hoy continúa sus funciones en la lucha contra la corrupción (*El País*, 12/7/2003).

## **CAPÍTULO 4. EL FRACASO DE LA REFORMA DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: EL PROBLEMA DEL CONSENSO**

En este capítulo se procederá al análisis de los datos empíricos expuestos en Capítulo 3 siguiendo el marco teórico presentado en los Capítulos 1 y 2. En el primer epígrafe se aplicará el modelo Principal-Agente a la relación entre partidos políticos y ciudadanos, atendiendo a la falta de incentivos de aquellos para establecer medidas de control. En el segundo epígrafe se contrastará empíricamente la hipótesis de partida, haciendo especial hincapié en el problema del consenso. Por último, en el tercer epígrafe se apuntarán algunas cuestiones relacionadas con las medidas de control *a priori* y *a posteriori* que serán de utilidad para futuros trabajos.

### **4.1. La Ley de Financiación de Partidos Políticos, *free riding* y control político**

Según lo expuesto hasta ahora, todo apunta a que los actores implicados en la introducción de medidas para hacer frente a la corrupción (los partidos políticos) no tienen incentivo alguno para atarse las manos por sí solos. Como actores (agente) interesados en mantener el mayor margen de autonomía de acción posible, optarán por mantener a toda costa la brecha informativa entre ellos y la ciudadanía (principal). Este contexto resulta propicio para la proliferación de la corrupción política, entendida en los términos expuestos en el Capítulo 2.

Según las implicaciones teóricas del modelo Principal-Agente, sólo cuando surge algún tipo de presión social vinculada al escándalo y la credibilidad de la clase política se pone en juego, las medidas para poner freno a la corrupción son incluidas en la agenda. En esos momentos, ante el miedo a que su reputación se deteriore y que, con ello, los apoyos electorales se reduzcan, los políticos decidirán atarse las manos, aunque siempre con el menor coste posible. Hasta que ello ocurre, la corrupción política sólo será utilizada para criticar al partido contrario —sobre todo si se halla en el gobierno— y obtener así rentabilidad política. En palabras de nuestro primer informante:

“Tienen pocos incentivos [para introducir medidas de control] excepto el miedo. Los temas de corrupción van vinculados casi siempre a presión social. Los partidos políticos por sí mismos, y sobre todo cuando gobiernan, que es cuando más pueden modificar las normas, no reaccionarían si no hubiese escándalos. (...) Es muy difícil en nuestra cultura política meter la palabra corrupción en la agenda política, sobre todo para tomar medidas desde dentro, consensuadamente. Otra cosa es que se introduzca en la agenda para criticar al contrario. En ese caso sí”.

Las estrategias llevadas a cabo por los partidos políticos ante los escándalos de corrupción general avalan empíricamente las implicaciones teóricas del modelo empleado. Tras la oleada de escándalos de los años 90 fueron los partidos de la oposición los primeros en proponer medidas para hacer frente a la corrupción en el debate sobre el Estado de la Nación de 1992. Más que por la convicción de que esos mecanismos eran realmente necesarios, dichas medidas fueron en un principio presentadas como parte de la lucha política partidista. Aunque, como se ha expuesto, todos los partidos tenían pocos incentivos para atarse las manos, los del partido de gobierno eran aún menores. Para éste, reconocer la necesidad de poner en marcha tales medidas suponía aceptar su responsabilidad en los escándalos y dar la razón a las críticas vertidas por la oposición. Es decir, era aceptar ante la ciudadanía que su honradez dejaba mucho que desear. Para evitar el coste electoral que esto le podría suponer, el Gobierno adoptó una serie de estrategias encaminadas a salvar su reputación, menos costosas sin duda que aquellas otras relacionadas con el establecimiento de controles externos a su actividad. Así, la elusión de los hechos, la negación de la existencia de corrupción institucionalizada y la judicialización de la depuración de responsabilidades serán estrategias seguidas por el partido de gobierno, amparado por su mayoría absoluta. El cambio de estrategia sólo se produjo una vez que a partir de 1993, pero sobre todo a partir de 1994, su credibilidad estaba tan cuestionada y su fuerza parlamentaria tan mermada que no tenía otra salida que emprender medidas de control de la corrupción.

Pero, si bien los incentivos de los partidos y del gobierno para establecer este tipo de mecanismos son en general nulos, menores aún lo son en lo tocante a su financiación. El hecho de que el presupuesto anual disponible para realizar sus actividades y conseguir sus intereses dependa de lo establecido en la LOFPP desincentiva el endurecimiento de los controles en este ámbito por parte de los propios partidos y, por tanto, la reducción de la brecha informativa entre el principal y el agente. Y esto a menos que exista nuevamente un factor externo que les incite a ello. En este caso concreto los partidos estarán especialmente interesados en que los votantes conozcan lo menos posible las actividades a través de las cuales se financian, dado que tienen un poderoso incentivo para buscar fondos más allá de lo permitido por la Ley 3/1987.

Como se expuso en el Capítulo 3, casi todas las formaciones políticas se han visto involucradas directa o indirectamente en escándalos relacionados con su financiación, tanto antes de que existiera normativa al respecto (financiación procedente de fundaciones extranjeras) como después de que ésta fuera aprobada (caso *Guerra*, caso de las *Tragaperras*, escándalo *Casinos*, *Naseiro*, *Filesa*, etc.). Todo ello no hace más que evidenciar una realidad:

el coste de la política es tan alto y la relación entre el peso económico de los partidos y su mayor probabilidad de obtener representación resulta tan clara, que todas las formaciones políticas han tratado en algún momento de generar e incrementar las diferencias económicas con respecto a las demás, con el fin de obtener ventaja electoral. Por tanto, la evidencia empírica demuestra que, para la consecución de su interés prioritario (alcanzar una amplia representación), los partidos, como agentes, tiene importantes incentivos para obtener fondos de manera ilegítima. De ahí que actuar como *free riders* (no atarse las manos para seguir obteniendo fondos extra) resulte ser la estrategia dominante para todos ellos. De esta manera se introducen en la espiral propia del *dilema del prisionero*, explicada en el Capítulo 2. Una espiral que se alimenta de la brecha informativa entre el principal y el agente, y que desincentiva el establecimiento de controles al respecto. Nuevamente el escándalo (en este caso relacionado con episodios de financiación opaca) y el temor al descrédito de los partidos actuó como factor desencadenante de la puesta en marcha de mecanismos institucionales que teóricamente posibilitarían la superación del citado dilema. Ese sería el cometido de la LOFPP creada en 1987: establecer unas reglas de juego —hasta ese momento inexistentes— para incrementar la transparencia en la financiación ordinaria de los partidos y delimitar la actuación de los actores en este ámbito.

Como se expuso en el Capítulo 3, a pesar de que la idea de crear la Ley a partir de los resultados de la Comisión *Flick* fue promovida por el Gobierno<sup>159</sup>, rápidamente fue secundada por los partidos de la oposición, incluido Alianza Popular (aunque se había negado en un principio a crear tal Comisión). Todas las formaciones políticas se habían visto involucradas de una u otra manera en episodios de financiación opaca a través de fundaciones afines. Pero, especialmente, a todas les interesaba obtener financiación anual pública para hacer frente a los gastos generados por su actividad diaria. Ese interés común llevó a que, aun existiendo ciertas divergencias en cuanto al contenido mismo de la Ley, finalmente se produjera la aprobación de la misma. El consenso que la propició se dio tanto con respecto a la necesidad de su creación como con respecto al contenido que había de incorporar. Prueba de ello es que los autores de la iniciativa legislativa fueron diversos grupos parlamentarios<sup>160</sup> y que aunque los Grupos Vasco y Catalán no votaron a favor, tampoco lo hicieron en contra porque no les interesaba paralizar el proceso al beneficiarse ellos también de la nueva normativa.

---

<sup>159</sup> En este caso, también la estrategia de la reputación precedió a la puesta en marcha de este mecanismo de control. Recuérdese el uso estratégico de la Comisión de Investigación hecho por el Gobierno para mantener a salvo su reputación y eludir su responsabilidad directa en el escándalo de las contratas.

<sup>160</sup> Grupos Parlamentarios Socialista, Coalición Popular, CDS, Mixto, Agrupación de Diputados PDP y Agrupación de Diputados Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya.

Ahora bien, como se explicó en el Capítulo 2, según el marco teórico del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, un mecanismo institucional estará bien diseñado siempre que consiga que los individuos, en este caso los partidos, adecuen su conducta a las reglas establecidas (la LOFPP), modificando para ello sus propios incentivos en lugar de generar otros nuevos que contribuyan a que dichos partidos prefieran saltarse las reglas en lugar de cumplirlas. Pero, según esto, ¿estaba bien diseñada la Ley de Financiación? Y, lo más importante, ¿contribuía a crear un nuevo equilibrio entre las estrategias de los partidos, de manera que posibilitara la superación del citado *dilema del prisionero* en el que estaban envueltos antes de la creación de la ley?

Si bien, como se establecía en su exposición de motivos, la LOFPP fue creada con el fin de incrementar la transparencia y mejorar el control en la financiación de los partidos políticos —y, con ello, reducir la distancia informativa entre el principal y el agente—, lo cierto es que dejó resquicios ajenos a dicho control. Éstos no sólo permitían un amplio margen de maniobra a los partidos, sino que además, generaban nuevos incentivos para su incumplimiento. Diversos hechos contribuyeron a esta situación: la falta de referencia alguna a la financiación canalizada a través de las fundaciones de los partidos<sup>161</sup>; la no resolución del problema de la deuda acumulada contraída con los bancos por no crear una mala imagen ante la opinión pública; y sobre todo, la permisividad con la que quedaba regulada la financiación privada (especialmente las donaciones anónimas). Todo esto posibilitó que los partidos quisieran buscar sus propios intereses bien aprovechándose de la flexibilidad de la Ley, bien al margen de la misma.

El hecho de que en menos de cinco años salieran a la luz pública nuevos escándalos relacionados con la financiación irregular demuestra que la LOFPP no actuaba como mecanismo institucional efectivo para mantener controlada la actividad de los partidos; su opción por ser *free riders* seguía prevaleciendo. Estos nuevos escándalos motivaron nuevamente la necesidad de cambio institucional: la reforma de la Ley. El miedo a que estos episodios dañaran la reputación de los partidos hizo que, pese a su opción por ser *free riders*, percibieran de nuevo la urgencia de cambiar las reglas del juego. Pero, ¿por qué finalmente no se consigue el cambio institucional pese a que todos los actores manifestaban su acuerdo en acometerlo? ¿Querían en realidad dejar de ser *free riders*? De todo ello se hablará en el siguiente epígrafe.

---

<sup>161</sup> Como se vio, ésta fue una de las cuestiones que motivó la creación de la Comisión Flick.

#### **4.2. El fracaso de la reforma de la Ley y el problema del consenso**

Si bien con anterioridad a la creación de la LOFPP se encontraban en una situación propia del *dilema del prisionero* con una estrategia dominante {financiarse ilegalmente} de la que, como se ha visto, no pudieron salir ni siquiera una vez creada la norma, tras la aparición de los nuevos escándalos acaecidos en la década de los noventa surgirá un escenario bien distinto. Como se expuso en el Capítulo 3, la relevancia pública adquirida por el escándalo *Filesa*, y el hecho de que no sólo el PSOE, sino también los principales partidos del arco parlamentario estuvieran envueltos en episodios similares generó tal desconfianza hacia la clase política, que ésta se vio obligada a tomar medidas al respecto. En esta ocasión el cambio institucional, en concreto, la reforma de la LOFPP, se percibió como una cuestión clave e ineludible para recuperar la confianza ciudadana.

Como se explicó en el epígrafe 2.3, frente al citado *dilema del prisionero* los partidos ahora, al plantearse el cambio institucional, se hallan ante un nuevo juego, un juego de coordinación, en el que los jugadores se enfrentan a un problema de decisión, siendo las opciones posibles reformar o no reformar la Ley (Figura 3; epígrafe 2.3). Según se expuso en el capítulo anterior, fueron los partidos de la oposición quienes en un principio abanderaron la propuesta de reformar la Ley 3/1987 (Debate sobre el Estado de la Nación de 1992, Proposición de Ley del Grupo Popular) frente a la negativa del Gobierno a asumir los hechos y a poner en marcha medidas al respecto. No obstante, cuando más tarde el descrédito de la clase política adquirió dimensiones hasta entonces desconocidas, todos los partidos hicieron explícita la idea de modificar la normativa desde sus propios programas electorales, como sucedió en la convocatoria electoral de 1993. Es decir, la urgencia por recuperar la confianza ciudadana, dadas las debilidades que planteaba el diseño de la Ley como mecanismo de control de la corrupción, hizo que pronto surgiera el consenso en torno a la necesidad de su reforma. Por tanto, según esto, la reforma de la Ley constituía la principal preferencia de los partidos en el juego de coordinación antes expuesto, de ahí que el resultado final debiera recaer, en principio, sobre la primera casilla (reformar, reformar). No obstante, y he aquí la paradoja, el resultado final se situará en la cuarta casilla (no reformar, no reformar), es decir, en el *statu quo*. Pero, ¿por qué finalmente los jugadores acaban en la cuarta casilla? ¿Cuál era el orden de preferencias de los partidos políticos en torno a esta cuestión? Según se ha visto hasta ahora, el problema surge no porque la principal preferencia de los partidos fuera no reformar (Figura 4) sino porque, aun existiendo consenso sobre la necesidad de modificar la Ley, el resultado final será el *statu quo* (Figura 5).

**Figura 4. El consenso sobre no reformar la Ley de Financiación**

		JUGADOR 2	
		REFORMAR	NO REFORMAR
JUGADOR 1	REFORMAR	(1) 3,3 (a,A)	(2) 2,1 (b,B)
	NO REFORMAR	(3) 1,2 (c,C)	(4) <b>4,4</b> <b>(d,D)</b>

Jugador 1:  $d = 4 > a = 3 > b = 2 > c = 1$

Jugador 2:  $D = 4 > A = 3 > C = 2 > B = 1$

**Figura 5. El consenso sobre la necesidad de reformar de la Ley de Financiación y el fracaso de la misma**

		JUGADOR 2	
		REFORMAR	NO REFORMAR
JUGADOR 1	REFORMAR	(1) <b>4,4</b> <b>(a,A)</b>	(2) 2,1 (b,B)
	NO REFORMAR	(3) 1,2 (c,C)	(4) <b>3,3</b> <b>(d,D)</b>

Jugador 1:  $a = 4 > d = 3 > b = 2 > c = 1$

Jugador 2:  $A = 4 > D = 3 > C = 2 > B = 1$

Como ya se explicó en el Capítulo 2, un juego de coordinación es aquel en el que existen diversos equilibrios, en este caso {(reformar, reformar); (no reformar, no reformar)}, de manera que para que los jugadores alcancen el equilibrio más favorable a sus intereses han de llegar a un acuerdo con los demás jugadores sobre qué estrategia seguir. Es decir, en este juego el equilibrio se dará si existe consenso entre los partidos sobre la opción elegida, dado que si no es así, como en este ejemplo, el juego derivará hacia otro equilibrio menos atractivo (de la casilla 1 a la 4). Pero, ¿por qué la decisión de reformar la LOFPP requiere del consenso de los jugadores (de los partidos políticos) y, por tanto, se ajusta a un juego de coordinación? Como ya se dijo, aunque en principio tanto la creación de la LOFPP como su reforma podrían haber salido adelante con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, dado que esta cuestión atañe a los intereses económicos de los partidos, el consenso entre los mismos se hace imprescindible. El hecho de que una ley de este tipo incida en la capacidad de los partidos de conseguir una estructura superior, mayor visibilidad ante el electorado y, por ende, una mayor posibilidad de obtener representación implica que si uno de ellos (el mayoritario) decidiese unilateralmente establecer el contenido de la norma según sus intereses particulares, aun pudiendo salir adelante la aprobación de la misma, esto sería criticado por el resto de partidismo inaceptable. Los orígenes, la posición de cada formación política en la correlación de fuerzas parlamentaria y la ideología de las mismas determinan los intereses particulares de cada una a la hora de tomar partido con respecto al contenido de la norma. Por tanto, dado que al partido mayoritario no le interesa que su reputación se vea dañada (ya se ha visto la importancia que la reputación desempeña en las decisiones estratégicas de los partidos) y, dado que, además, no querrá que, en el caso de perder las elecciones, el nuevo partido vencedor decida una modificación unilateral de la normativa de manera que contradiga totalmente lo aprobado con anterioridad, optará, al igual que el resto de las formaciones minoritarias, por que el consenso esté presente en lo que atañe al contenido de esta norma.

De hecho, como se expuso en el capítulo anterior, fue el consenso en torno a la necesidad de dar una respuesta creíble ante los escándalos, pero sobre todo, en torno a la necesidad de crear una norma que regulara una partida de financiación pública para el funcionamiento ordinario de los partidos lo que posibilitó el consenso necesario para que la Ley fuera finalmente aprobada en 1987. Si no hubiera sido necesario dicho consenso quizás el PSOE, que en ese momento contaba con la mayoría absoluta de la Cámara, hubiera aprobado una ley más afín a sus intereses y hubiera prescindido de acordar el texto con los otros cinco grupos parlamentarios que firmaron la Proposición de Ley. Pero el consenso era necesario y el interés

compartido por todos por obtener financiación pública con carácter regular lo posibilitó por encima de sus otros intereses dispares. De ahí que ni siquiera el Grupo Vasco y el Catalán —que hubieran preferido que su contenido favoreciese más a los representantes de las Comunidades Autónomas y que el Tribunal de Cuentas tuviera un menor poder fiscalizador— votaran en contra del texto de la Ley sino que, como ya se dijo, se abstuvieron para no paralizar el proceso.

Como ha sido demostrado empíricamente, el consenso resultó, pues, clave para que la Ley saliera adelante, y dados los intereses que toca la norma, también lo sería para que su reforma finalmente fuera aprobada. De ahí que el juego de coordinación encaje perfectamente en la paradoja antes expuesta (Figura 5). Pero, retomando la pregunta anterior, ¿por qué si había consenso sobre la necesidad de reforma —es decir, sobre el equilibrio (reformar, reformar)— finalmente los jugadores acaban en la casilla 4 —en el equilibrio (no reformar, no reformar)— y, por tanto, no se produce el cambio institucional?

Para responder a esta cuestión lo primero que se ha de hacer es descartar las otras dos opciones que no están en equilibrio, la casilla 2 y la 3, puesto que en ellas las preferencias no son simétricas. Es decir, como ya se ha explicado, para que se lleve a cabo la reforma, no basta con que un jugador esté interesado en promoverla y el otro no, sino que es necesario el consenso —como de hecho se produjo— en cuanto al interés por reformar. Por tanto, no es que en principio un partido vetara la idea de modificar la normativa —lo que sí situaría el juego en una de esas dos casillas— sino que, aunque todos querían reformarla (casilla 1), finalmente esto no se consigue (casilla 4). De este modo, el orden de preferencias, ya ilustrado numéricamente en la Figura 5, es el siguiente: en primer lugar, los partidos preferirán reformar si el resto también prefiere hacerlo (4,4) y, en segundo lugar, preferirán no reformar la Ley en el caso de que los demás tampoco quieran (3,3). Teniendo en cuenta que ambos son equilibrios posibles y que no existe ninguna estrategia dominante, ¿por qué los jugadores acaban eligiendo su segunda preferencia? O sea, ¿por qué no se produce el cambio institucional? Como ya se ha visto al explicar las casillas 2 y 3, la razón de esto no se puede encontrar en la existencia de un *veto player* que, en los términos de Tsebelis (2002), imposibilitara el acuerdo para modificar la Ley, puesto que el consenso en reformarla existía. Tampoco se puede argumentar que la dependencia de la trayectoria previa (*path dependence*) impidiera la reforma de la Ley de Financiación. Como ya se dijo con anterioridad, esta tesis serviría para explicar el cambio institucional a largo plazo y, en este caso, la necesidad de modificar la Ley se comenzó a hacer explícita a partir del escándalo *Filesa*, cuando ni siquiera habían pasado cinco años desde su aprobación. Es decir, ni existe el largo plazo, ni finalmente

el cambio institucional se produce, de ahí que el fracaso de la reforma no tenga que ver con la trayectoria pasada de la propia ley. Tampoco se podría argüir que el resultado depende exclusivamente y de manera determinista de la historia inmediata de la norma (histéresis), sino que la razón que esgrimo para explicar por qué finalmente la reforma de la Ley fracasa va más allá de una cuestión temporal. Los intereses de los actores resultan clave para entender por qué en último lugar éstos no logran el consenso necesario para modificar la Ley. Es decir, por qué dejan de lado la primera de sus preferencias —el equilibrio (reformular, reformar)— y acaban optando por la segunda de ellas —(no reformar, no reformar)—. Está claro que lo que lleva a esta situación no es la falta de consenso en cuanto a la necesidad de reformar la norma, sino que es la falta de acuerdo entre los partidos sobre los términos de la misma lo que hará que el resultado final del juego recaiga en la casilla 4: el *statu quo*. Como afirma el entrevistado 3:

“La Ley de 1987 no se ha reformado porque los grupos políticos no se ponen de acuerdo. No ha habido consenso sobre las diferentes formas de entender la financiación. Se trata de un tema muy sensible y que, como afecta a todos los partidos, se trata de consensuar y se ve que no se ha llegado a un mínimo común denominador”.

Ahora bien, ¿qué es lo que impide dicho consenso sobre el contenido de la reforma? Según se explicó en el Capítulo 3, pese a que la LOFPP se creó con el fin de dotar de mayor transparencia a la financiación de los partidos, y con ello reducir la incertidumbre que al principal podía causarle el hecho de no saber por qué vías aquellos obtenían el dinero, lo cierto es que no consiguió limitar del todo el comportamiento de los partidos. Si bien fue el resultado intencional del consenso por salir del *dilema del prisionero*, finalmente la norma no acabó actuando como un control institucional suficiente. En palabras del entrevistado 3:

“Con la Ley de 1987 se trató de salir del paso. Se alcanzó el consenso porque todo el mundo vio razonable que se dieran fondos públicos, pero dejando sin aclarar determinadas cuestiones que permiten un amplio margen de maniobra a los partidos. La norma es lo suficientemente abierta para que no se prohíban determinadas cosas”.

Se trataba de un texto flexible que dejaba opción a los intereses particulares de los diversos grupos, pero planteaba debilidades evidentes que dejaban vía libre a la corrupción política como fenómeno que perjudica el interés general y el proceso democrático en sí.

El problema que surge con las deudas acumuladas contraídas con las entidades de crédito<sup>162</sup> o el hecho de que los partidos puedan recibir dinero de fundaciones afines sin ningún tipo de

---

<sup>162</sup> En relación con éstas, la Ley “no las acaba de resolver y (...) cuando un partido no puede devolverlas, se puede generar una situación de intercambio de favores” (entrevistado 3).

control son algunas de las lagunas que deja abierta la Ley<sup>163</sup>. Sin embargo, las debilidades más importantes de las que adolece por ser origen de posibles corruptelas y que, como se vio en el Capítulo 3, han sido la principal fuente de controversia entre los partidos, son las referidas a la financiación privada procedente de personas jurídicas y a las donaciones anónimas. Como ya se expuso, mientras que los partidos más cercanos a la izquierda ideológica abogaban por la primacía de la financiación pública y por la prohibición de las donaciones anónimas y de la financiación de personas jurídicas, los partidos nacionalistas y el Partido Popular, con intereses afines a los del mundo de la empresa y de los negocios, respaldaban la liberalización de la financiación privada, incluida la anónima. Así, la opción de los partidos por perseguir sus propios intereses, alentada por los resquicios que deja la Ley, hizo que aparecieran fracturas insalvables que dificultaban el acuerdo para su reforma en la V Legislatura y aun en la VI. Como afirma el entrevistado 2:

“Si tienes una mayoría de partidos que tienen una mayor capacidad de financiarse por vía de donaciones privadas es muy difícil que haya consenso. Tú no puedes convencer al PP, a CIU y a PNV de que limiten las donaciones privadas en cuantía o que limiten las donaciones anónimas. Es una fuente muy potente de financiación. ¿Cómo vas a conseguir una legislación eficaz contra la donación anónima cuando la infraestructuración de las campañas del PP es su forma natural de financiación? [...] Por eso la reforma no se consiguió en 10 años y vamos a ver si se consigue ahora. Yo no sería demasiado optimista al respecto”.

O, en palabras del entrevistado 1:

“Al PP la Ley de Financiación tal y como está yo creo que no le perjudica porque permite las donaciones anónimas que a ellos les viene bien. El interés de los nacionalistas es mantenerla, dado que les permite una ventaja comparativa y competitiva con respecto al resto porque reciben más donaciones privadas que nadie”.

En opinión de éste, ni siquiera el PSOE, que en esos momentos podía ser el más interesado en eliminar las donaciones anónimas, tenía una verdadera predisposición a hacerlo dado que, “aunque es el partido que menos dinero recibe por esta vía, como estaba en el gobierno, no tendría mucho problema para obtener apoyos de los financiadores privados”.

Aunque, según se explicó, el Partido Popular experimentó un viraje en su posicionamiento con respecto a las donaciones anónimas, la existencia de posturas enfrentadas entre los dos partidos mayoritarios (PP y PSOE) sobre otras cuestiones (la financiación privada procedente

---

<sup>163</sup> Aunque la Ley de Financiación no dice nada al respecto, su normativa específica (Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones) les permite obtener subvenciones “por lo que ahí se pueden hacer trucos para que éstas puedan revertir en el partido político afín sin control alguno” (Entrevistado 3).

de personas jurídicas, por ejemplo) hacía que ni siquiera el acuerdo entre los grandes se consiguiera.

Y es que, como ya se dijo, la legislación vigente sobre financiación de partidos había constituido un mínimo común denominador sobre el que todos los partidos estaban de acuerdo, tanto los que apostaban por una financiación predominantemente pública como los que recibían una fuerte inyección de financiación privada; tanto los que abogaban por el anonimato de las donaciones como los que optaban por la transparencia de las mismas. Por eso el consenso se consiguió. Pero con ella los partidos, más que atarse las manos, habían reforzado sus preferencias divergentes, de ahí que su modificación sea complicada de emprender.

Las lagunas que presenta la Ley han contribuido a generar asimetrías entre los partidos en lo que a su financiación se refiere. Unas asimetrías que fomentan que cada uno quiera seguir persiguiendo sus propios intereses (es decir, seguir siendo *free riders*) y que, por tanto, el consenso sea difícil, aunque no imposible. En este sentido, la hipótesis de esta investigación queda contrastada empíricamente: las propias debilidades de la Ley y las asimetrías generadas por ésta son las que dificultaron el consenso en torno a los términos de la reforma, y por tanto, indujeron a los partidos a caer en el equilibrio menos preferido por ellos. Es por esto por lo que puede afirmarse que el fracaso de la misma (la variable dependiente de esta investigación) se debió a que dicho equilibrio es *un equilibrio institucionalmente inducido* en los términos de Shepsle. Es decir, que habiendo dos equilibrios posibles, son los mecanismos institucionales (la propia ley) junto con las preferencias de los actores, los que fuerzan a que el resultado sea un equilibrio en vez de otro, en este caso, les induce a elegir el menos preferido: no reformar. Así, el resultado final no viene totalmente determinado por las preferencias de los actores (reformar la Ley, pero también, maximizar ingresos y votos), sino que en él también influye la estructura institucional establecida (la Ley de Financiación) que, como en este caso, induce al equilibrio.

Esto no supone afirmar que tal reforma sea imposible de emprender, sino que su modificación será inasequible mientras que no exista algún interés común que inste al consenso entre las diversas posturas de los partidos, de manera que éstos opten por dejar de aprovecharse de las lagunas de la Ley en pos de un interés compartido. Como ocurrió en 1987, haría falta un nuevo mínimo común denominador que forzara al equilibrio (reformar, reformar), a pesar de la tendencia de la Ley a inducir al equilibrio contrario.

Hasta aquí, la hipótesis de partida queda comprobada empíricamente y la variable dependiente de esta investigación queda explicada según el orden de preferencias que los

partidos hacen explícito en sus discursos y que se ilustró en la Figura 5. Pero puede ser también que, dada la importancia que la reputación tiene para los actores, el juego oculto que éstos en realidad siguieron fuera el representado en la Figura 4 —que en su momento se descartó—, y en el que su primera preferencia no sería “reformular”, sino todo lo contrario: el equilibrio (a,A). Según esto, dado que a los partidos no les interesa en realidad modificar la Ley, el resultado final —el *statu quo*— sería su primera preferencia, por lo que su discurso encaminado a la necesidad de cambiar el contenido de la Ley, no sería más que una señal para invertir en credibilidad en el principal y para recuperar la confianza de éste ante la situación crítica que se vivía durante la V Legislatura generada por los escándalos. La pérdida de reputación que conllevan éstos insta a los actores políticos a introducir señales de buena voluntad de cara al electorado para mostrar que, al menos, no se quiere que en un futuro la misma situación se repita, pero sin verdadera voluntad de establecer medidas al respecto. La iniciativa de reforma de LOFPP sería una señal en este sentido, como lo corrobora el entrevistado 2:

“[Las medidas para evitar la corrupción que se toman una vez que se ha producido el escándalo] tienen como incentivo recuperar la reputación perdida. (...) Se trata de introducir señales de que no se quiere que eso vuelva a pasar. (...) De lo que se trata es de evitar por lo menos que se pueda hablar de falta de respuesta”.

Así,

“de entre las señales fuertes que se podían enviar de propósito de enmienda, una de ellas era la reforma de la Ley de Financiación. Pero el gobierno era consciente de que no había muchas expectativas de que se llegara a acuerdo al respecto; de hecho, lanza la propuesta para que se viera [sólo] que había buena voluntad”.

Por tanto, en el caso de que los partidos no tuvieran interés real por reformar la Ley y todo fuera una señal para invertir en credibilidad, estaríamos no ante una estrategia de control de carácter *a priori* —que supondría que los partidos están dispuestos a atarse las manos estableciendo un mecanismo institucional que evite la posibilidad misma de que se produzca corrupción—, sino ante una estrategia mucho menos costosa para ellos basada en la reputación, es decir, sustentada en un discurso y en unos hechos que en realidad no les restringen su autonomía de acción. Como se ha visto hasta ahora, el valor de la reputación en la relación Principal-Agente es tan grande, y el incentivo por establecer medidas de control institucional tan pequeño que, cuando se producen los escándalos, las estrategias encaminadas a restablecer la reputación perdida o a tratar de frenar su deterioro, sean las primeras que se ponen en marcha por parte del agente. El hecho de que su coste sea menor lleva a que, como se ha visto en el Capítulo 3, se utilicen de forma preferente a aquellas otras que sí que

suponen cierta traba a la autonomía de acción de los políticos. La negación de los hechos y la individualización de los casos de corrupción para tratar de mantener a salvo la imagen del partido involucrado en el escándalo en cuestión han sido estrategias de este tipo. Así, suponiendo que el intento de reformar la LOFPP fuera sólo una señal para demostrar ante la ciudadanía voluntad de transparencia, nos hallaríamos ante un caso similar al de las dos Comisiones de Investigación estudiadas en este trabajo. Como se ha visto anteriormente, éstas más que suponer un intento por parte del agente por reducir la brecha informativa con respecto al principal, han sido utilizadas por el partido mayoritario como estrategia, bien para tapar otros escándalos más graves, bien para evitar que su reputación fuera la dañada en exclusiva; es decir, como señal para invertir en credibilidad sin implicación mayor alguna en cuanto al control se refiere.

Pero dado que sólo pueden ser contrastados empíricamente los intereses manifiestos de los partidos, y no una posible intencionalidad latente, argumentar esta hipótesis alternativa sería movernos en el terreno de la conjetura y no en el de los hechos objetivables. De ahí que la respuesta a por qué la reforma de la Ley finalmente no se produjo venga dada, según se ha demostrado, por la Figura 5.

#### **4.3. El fracaso de la reforma de la Ley como mecanismo de control *a priori***

Una vez contrastada la hipótesis de partida y alcanzado, por tanto, el objetivo de esta investigación, resultará interesante arrojar luz sobre una cuestión que ya se apuntaba al principio y de la que se pueden extraer interrogantes para futuros trabajos. Como se mostró en el Capítulo 3, pese al intento frustrado de introducir este mecanismo de control *a priori* (la reforma de la Ley), durante la V Legislatura se aprobaron algunas medidas para hacer frente a la corrupción, la mayoría de ellas *a posteriori*. Desde el punto de vista de la teoría del control y siguiendo el modelo Principal-Agente, una vez que los políticos deciden atarse las manos estableciendo mecanismos institucionales para controlar la corrupción, sólo las medidas *a priori* contribuirían, como ya se dijo, a reducir las asimetrías informativas existentes entre el principal y el agente, dado que supondrían evitar que el propio hecho corrupto tuviera lugar<sup>164</sup>. Sin embargo, al limitar más la capacidad de acción de los políticos, el incentivo para

---

<sup>164</sup>Hay que tener en cuenta que estas medidas para hacer frente a la corrupción, sobre todo las de carácter *a priori*, pueden generar cierta ralentización en la gestión de la Administración y, además, puede que finalmente no acaben de erradicar el problema. En palabras del entrevistado 1: “Estas reformas algo han ayudado, pero también han supuesto una mayor dificultad de gestión. (...) Las medidas preventivas [*a priori*] tienen efectos perversos que se ven claramente: ¿Ponemos un interventor detrás de cada político? Sí, pero el problema es que se paraliza

establecer estas medidas es menor. Por eso, en momentos de escándalo resulta más fácil alcanzar acuerdos a la hora de establecer medidas *a posteriori*, dado que políticamente tienen menor coste y ningún actor se negaría a su aprobación. Además, tienen un mayor impacto social que las medidas *a priori*, puesto que la ciudadanía entiende mejor la máxima “el que la hace, la paga”, que algo tan técnico como podría ser la reforma de la Ley de Financiación. La aprobación de estas medidas *a priori* tiene una dificultad añadida: es muy difícil explicar claramente su utilidad e impacto final. De la misma manera que las medidas *a posteriori* “son fácilmente implantables a corto plazo, (...) porque son soluciones más o menos bien definidas y tienen un aparato poco sofisticado en términos comparativos”, las otras medidas, serían a medio plazo y tienen el inconveniente de que “es más difícil medir sus efectos” (Entrevistado 1). Por tanto, como señal rápida y creíble para recuperar la confianza ciudadana, las medidas *a posteriori* tienen un impacto mayor. De ahí que durante la V Legislatura se aprobaran más medidas de este tipo que de carácter preventivo. De entre ellas, la Fiscalía Anticorrupción, cuya propuesta de creación surgió en el Debate sobre el Estado de la Nación de 1994, se convertiría en la medida estrella para hacer frente a la corrupción. El hecho de que desde los primeros escándalos el Gobierno primara como estrategia para mantener su reputación la exigencia de responsabilidad penal, antes que exigir responsabilidades políticas (dado, que si finalmente no había sentencia, la honradez del político o del partido no se podría cuestionar), hacía que esta medida de carácter *ex post* fuera más fácil de consensuar en ese momento y de ahí su rápida aprobación. Como afirma el entrevistado 1:

“El escándalo ya se había judicializado, con lo cual lo normal era buscar soluciones judiciales. La Fiscalía se crea por esa razón, pero eso no implica que realmente se analizara el problema en toda su dimensión. Fue una medida muy de *shock*, pero luego, las otras medidas que deberían haberse iniciado y desarrollado más preventivas no llegaron a implantarse”.

Con ello no se está afirmando la imposibilidad de aprobar medidas de control *a priori* (ya que de hecho, alguna se aprobó, como la reforma de la Ley de Contratos), sino la dificultad extra que entrañan. El establecimiento de este tipo de controles, al suponer un límite externo a la acción de los políticos, se enfrentará a mayores resistencias por parte de éstos, máxime

---

todo”. O según el entrevistado 2: “Lo que implican [estas medidas] en la práctica son graves inconvenientes para el uso diario, para la gestión diaria de la Administración. La efectividad y la viabilidad de estas medidas es bastante discutible a medio plazo. Uno hace la ley y, tres años después otro aprende a hacer la trampa”. No obstante, desde el punto de vista de la Teoría del Control, estas medidas, sobre todo las de carácter *a priori*, suponen el establecimiento de pautas regulares de conducta en los políticos, lo que contribuye a hacer más visible y más previsible la información que le llega al principal sobre la acción del agente y esto permite tenerlo más controlado. De ahí que desde este trabajo se consideren sus ventajas en la lucha contra la corrupción.

cuando, como en el caso de la reforma de la LOFPP, toca intereses directos que hacen difícil el consenso.

Esta incipiente hipótesis extraída del marco teórico general en el que se ha fundamentado esta investigación deja vía libre para el desarrollo de futuros estudios en el campo de la corrupción política.

## CONCLUSIONES

El estudio de la III y de la V Legislatura ha servido para comprobar empíricamente que sin consenso, ni la creación de la Ley de Financiación de Partidos Políticos ni su reforma son posibles. Los orígenes de cada partido, su posición de poder y su ideología determinan los intereses particulares que defiende cada formación con respecto al contenido de la norma. Estas preferencias divergentes dificultan el consenso entre las partes. Éste, sin embargo, resulta imprescindible aun en el caso de existir un partido con mayoría absoluta que, en principio, pudiese tomar una decisión unilateral al respecto. La importancia que, desde el modelo Principal-Agente, desempeña la reputación en las decisiones estratégicas de los partidos, pero, sobre todo, el temor a que un cambio en la relación de poder lleve inexorablemente a un cambio en el contenido de la Ley, explican el recurso al consenso.

En la III Legislatura dicho consenso se alcanzó tanto en la necesidad de crear la norma, como en el contenido básico de la misma. El interés de los partidos por dar una respuesta creíble ante los escándalos y, especialmente, la necesidad compartida por todos de obtener financiación pública, hizo superar las divergencias iniciales y permitió que la Ley fuera finalmente aprobada. Pero este mecanismo institucional de control de la corrupción no logró hacer que los partidos superaran el *dilema del prisionero* en el que estaban envueltos antes de su creación. Más que modificar los incentivos de los partidos para que éstos se ajustasen a ella, la Ley generó otros nuevos destinados a socavarla. Por ello, desde el punto de vista del Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, la Ley no está bien diseñada. Las debilidades que plantea en cuanto al control hicieron que la distancia informativa entre los partidos y la ciudadanía siguiera presente, y que, además, bajo su paraguas se crearan asimetrías difícilmente salvables entre las diversas formaciones políticas en lo tocante a su financiación. Así, los partidos, más que modificar sus preferencias dispares, las reforzaron. De ahí que, tras la oleada de escándalos de los noventa, y pese al consenso por reformar la Ley en la V Legislatura, los intereses divergentes de los partidos, potenciados por las debilidades de aquélla, hicieron que el equilibrio final fuera el menos preferido por ellos: no reformar la Ley. Un equilibrio, pues, institucionalmente inducido en los términos de Shepsle.

Por tanto, frente a otras posibles explicaciones sobre el fracaso de la reforma, la basada en la interacción entre instituciones (reglas de juego) y preferencias de los actores sociales (partidos políticos), ha quedado empíricamente demostrada. Con ello, el marco teórico de referencia basado en el modelo Principal-Agente, y completado con el Nuevo Institucionalismo de la Elección Racional, ha resultado válido para dar respuesta a la pregunta

de esta investigación, aportando, así, nuevas claves para el conocimiento sobre *accountability* en el campo de la corrupción política en España. Asimismo, a partir del modelo basado en la relación de agencia, se han extraído importantes consecuencias que pueden ser de utilidad para trabajos futuros. En concreto, la distinción entre mecanismos de control de la corrupción *a priori* y *a posteriori*, que en esta investigación ha sido apuntada como factor explicativo incipiente de por qué se aprobó la Fiscalía Anticorrupción como medida de control estrella en la V Legislatura, se presenta como un interesante objeto de estudio para futuras investigaciones relacionadas con el control de la corrupción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Conde, E. et al. (1994). *La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid: CEC.

Anderson, C. y Y. Tverdove (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies, *American Journal of Political Science* 47(1), 91-109.

Bardhan, P. (1999). Democracy and Development: A Complex Relationship. En I. Shapiro y C. Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Values* (pp. 93-112), Cambridge: Cambridge University Press. Disponible también en:

<http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/#Bardhan//>

Barreiro, B. y Sánchez-Cuenca, I. (2000a). Las consecuencias electorales de la corrupción, *Historia y política*, 4, 69-92.

—(2000b). *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista (1982-1996)*. Madrid: CIS.

Barreiro, B. (2001). Los determinantes de la participación en las elecciones españolas de marzo de 2000: El problema de la abstención de la izquierda. *Estudio/ Working Paper 2001/171*, Madrid: Fundación Juan March.

Bayley, D. H. (1989). The Effects of Corruption in a Developing Nation. En A. J. Hedenheimer et al.(eds.), *Political Corruption: A Handbook* (pp. 935-952), New Brunswick: Transaction Publishers.

Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas (2002). Resolución relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos. *BOCG. Num. 334, de 26 de julio, p.144*.

Crawford, V. y H. Haller (1990). Learning How to Cooperate: Optimal Play in Repeated Coordination Games, *Econometría*, 58 (3), 571-595.

Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

Della Porta, D. e Y. Mény (1997). *Democracy and Corruption in Europe*. Londres y Washington: Printer.

Díez-Picazo, L. (1996). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Grijalbo Mondadori

Eigen, P. y M. Villoria (2004). Corrupción en España. En P. Eigen, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder* (pp.133-173), Barcelona: Planeta.

Elster, J. (1976). A Note on Hysteresis in the Social Sciences, *Síntesis*, 33, 371-391.

—(1983). *Explaining Technical Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ferejohn, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control, *Public Choice*, 50, 5-25.

Fiorina, M. P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

Friedrich, C. (1989). Corruption Concepts in Historical Perspective. En A. J. Heidenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp.15-25), New Brunswick: Transaction Publishers.

Gardner, R. (1996). *Juegos para empresarios y economistas*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Goodin, R. E. (comp.) (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.

GRECO. (2002). *Informe de evaluación sobre España*. Extraído el 30 de junio de 2005 de: [www.greco.coe.int/](http://www.greco.coe.int/)

Guerrero, E. (2000). *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*. Madrid: Tecnos.

Hall, P. y R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44 (5), 936-957.

Heidenheimer, A. (ed.) (1970). *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction Publishers.

— (2002). Perspectives on the Perception of Corruption. En A. J. Heidenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption. Concepts and Contexts* (pp.141-155), New Brunswick: Transaction Publishers

Heidenheimer, A., M. Johnston y V. Le-Vine (eds.) (1989). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers

Heidenheimer, A. J y M. Johnston (eds.) (2002). *Political Corruption. Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Heywood, P. (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives, *Political Studies*, 45 (3), 417-436.

Hodess, R. (2004). ¿Dónde fue el dinero? Los criterios de TI sobre financiamiento político y discrecionalidad. En R. Hodess *et al.* (eds.), *Informe Global de la Corrupción 2004* (pp.25-34), Barcelona: Icaria.

Hodess *et al.* (eds.) (2004). *Informe Global de la Corrupción 2004*. Barcelona: Icaria.

Holgado, M. (2003). *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Irujo, J.M. (2005). La caja negra de los partidos, *El País*, 18 de abril.

Jiménez, F. (1994). *Una teoría sobre el escándalo político. Conflictos en la esfera pública de la España del siglo XX*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

—(1998). Political Scandals and Political Responsibility in Democratic Spain, *West European Politics*, 21 (4), 81-99.

Jiménez, F. y M. Caínzos (2003). Political Corruption in Spain. En Bull, M. y J. Newell (eds.), *Corruption in Contemporary Politics* (pp. 9-23). Londres: Palgrave.

Key, V. (1966). *The Responsible Electorate*. Nueva York: Vintage Books.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley y California: University of California Press.

Kohlberg, L. (1984). *Essays on Moral Development*. Vol. II. Nueva York: Harper and Row.

Laporta, F. J. y S. Álvarez (eds.) (1997). *La corrupción política*. Madrid: Alianza.

Manin, B. (1998). *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza.

Manin, B., et al (1999). Elections and Representation. En A. Przeworski, et al., *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 29-55), New York: Cambridge University Press.

Manzano, D. (2002). Introducción: ¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?, *Zona Abierta*, 100/101, 1-16.

Maravall, J.M. (1997). Surviving Accountability, *EUI-RSCAS Working Paper*, 46, Florencia: RSCAS.

—(2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

Martínez, G. y L. Miller (2004). Representación y control político. Ponencia presentada en el VIII Congreso Español de Sociología, Alicante, 23-25 de septiembre.

Mény, Y. (1997). *La corruption dans la vie publique*. París: La Documentation Française.

Montero, J.R. (1998). Stablishing the Democratic Order: Electoral Behaviour in Spain, *West European Politics*, 21 (4), 53-79.

Myerson (1993). Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis, *Games and Economic Behavior*, 5, 118-132.

Nieto, A. (1997). *Corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel.

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

—(1991). Institutions, *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.

— (1997). Introduction. En Drobak, J. y J. Nye (Eds.), *The Frontiers of the New Institutional economics* (pp. 97-112), Londres: Academic Press.

Nye, J.S. (1989). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. En A. J. Hedenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp. 962- 980), New Brunswick: Transaction Publishers.

O'Donnell, G. (1996). Illusions About Consolidation, *Journal of Democracy*, 7 (2), 34-51.

Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

Philp, M. (1997). Defining Political Corruption, *Political Studies*, XLV, 436-462.

Pradera, J. (1994). La llegada del lobo, *El País*, 20 de abril.

—(1997). La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español. En F. J. Laporta, y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política* (pp. 157-188), Madrid: Alianza.

Rasmusen, E. (1989). *Games and Information. An Introduction to Game Theory*. Oxford: Blackwell

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study of Political Economy*. Nueva York: Academic Press.

Sánchez-Cuenca, I. (2000). El dilema del prisionero, *El País*, 6 de febrero.

Sappington, D. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships, *Journal of Economic Perspectives*, 5, 45-66.

Sartori, G. (1962). *Democratic Theory*. Detroit: Wayne State University Press.

Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper & Row.

Shepsle, K. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models, *American Journal of Political Science*, 23 (1), 27-59.

— (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. En H. Weisberg (ed), *Political Science: The Science of Politics* (pp.51-82), Nueva York: Agathon.

—(2003). Acuerdos políticos en los marcos institucionales. En R. E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional* (pp. 283-299), Barcelona: Gedisa.

Stokes, D. E. (1963). Spatial Models of Party Competitions and National Elections, *American Political Science Review. Papers and Proceedings*, 63, 368-377.

Thompson, D. (2002). La corrupción mediada: el caso de los cinco senadores de Keating, *Zona Abierta*, 98/99, 45-85.

Transparencia Internacional. (2003). *Barómetro Global de la Corrupción*. Extraído el 20 mayo de 2005 de:

[www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer2003\\_release.es.pdf](http://www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer2003_release.es.pdf)

Transparencia Internacional. (2004). *Barómetro Global de la Corrupción*. Extraído el 20 mayo de 2005 de:

[www.transparency.org/surveys/barometer/barometer2004\\_faq\\_esp.html](http://www.transparency.org/surveys/barometer/barometer2004_faq_esp.html)

Tsebelis, G. (2002). *Veto Player. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Van Klaveren, J. (1989). Corruption as a historical phenomenon. En A. J. Hedenheimer *et al.* (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp. 72-83), New Brunswick: Transaction Publishers.

Villoria, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.

Warren, M. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy?, *American Journal of Political Science*, 48 (2), 327-342.

Williamson, O.E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford-New York: Oxford University Press.

Zaller, J. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

## ANEXO I

### Listado de medidas relacionadas con la corrupción aprobadas en la V Legislatura a partir de las Resoluciones procedentes del Debate sobre el Estado de la Nación de 1994.

<b>MEDIDAS A PRIORI</b>	<b>MEDIDAS A POSTERIORI</b>
Ley de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (Ley 12/1995, de 11 de mayo).	Modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para la creación de la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción (Ley 10/1995, de 24 de abril). (FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN)
Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Ley 13/1995, de 18 de mayo).	Creación de la Unidad Especial del Servicio Jurídico del Estado para la lucha contra el fraude y la corrupción (R. D. 915/1994, de 6 de mayo).
Ley por la que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (Ley 2188/1995, de 28 de diciembre).	Obligación de comunicación de ciertos datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación (R. D. Ley 5/1994, de 29 de abril)
Ley reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados (Ley 11/1995, de 11 de mayo).	Reforma del Reglamento del Congreso para permitir la publicidad de las sesiones de las Comisiones de Investigación (Resolución de 16 de junio de 1994. BOE de 18 de junio de 1994)*
	Modificación de determinados preceptos del Código Penal, relativos a los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social (Ley Orgánica 6/1995, de 29 de junio).
	Ley del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre).
	Constitución de la Comisión Mariano Rubio (BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 55, de 10 de mayo de 1995).
	Constitución de la Comisión no permanente sobre la financiación de partidos políticos (DSCD. Num. 236, de 18 de mayo de 1995).

Fuente: Listado de medidas tomado de documento cedido por Enrique Guerrero. Este documento está publicado parcialmente en Guerrero (2000). Elaboración propia.

\* En lo referido a las Comisiones de Investigación, se reformó lo referente a la publicidad de las comparecencias y a la capacidad para la obtención de datos. No prosperó, sin embargo, la reforma más amplia relativa a las condiciones para su creación y al impacto que sobre su funcionamiento debía tener la existencia de procedimientos judiciales en marcha sobre las mismas materias a que se referían las citadas comisiones.

## ANEXO II

### Descripción de los escándalos que aparecen en el texto.

<p><b>Septiembre 1984</b></p>	<p><b>Contratas irregulares en ayuntamientos</b></p>	<p>Surge cuando una serie de directivos despedidos por una de las concesionarias de contratas de ayuntamientos presididos por socialistas (Murcia, Lorca, Elche, Ceuta, Mérida, Mahón, Madrid, Castellón, Valencia y Alicante), Sellberg S.A, insinuaron la existencia de comisiones ilegales de esta empresa desviadas hacia el PSOE. En ese mismo mes aparecen noticias en las que se ve la envergadura del problema de la financiación del PSOE: “Altos responsables del PSOE y de la UGT han organizado en los últimos años aproximadamente una docena de proyectos empresariales, destinados a recaudar fondos para el partido y el sindicato. Dichas empresas, que desarrollan sus actividades al amparo de las denominaciones registradas legalmente, tienen una característica común, que es la escasa o nula rentabilidad obtenida en casi todos los terrenos abordados” (<i>El País</i>, 21/9/1984). Este caso da lugar a la presentación por parte del grupo parlamentario Coalición Popular de una Proposición no de Ley a través de la cual se solicita que el Tribunal de Cuentas fiscalice las condiciones en las que se ha producido la adjudicación de las contratas. Finalmente esta fiscalización no se produce. A cambio se crea una Comisión de Investigación.</p>
<p><b>Noviembre de 1984</b></p>	<p><b>Escándalo Flick</b></p>	<p>Caso de financiación irregular surgido en Alemania en 1981 con importantes implicaciones sobre líderes políticos como Helmut Kohl. Tuvo importantes repercusiones en España a partir de 1984. Según una noticia publicada en <i>La Vanguardia</i> el 2 de noviembre, unos de los investigados en Alemania por este caso de financiación irregular acusaba a Felipe González y al PSOE de haber recibido dinero negro procedente del Consorcio Flick directamente y a través de fundaciones alemanas. Este escándalo provocó la célebre frase de Felipe González en el Parlamento: “No he recibido ni un marco alemán, ni de Flick, ni de Flock” (DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre, p. 7436) Para dilucidar los hechos se creó una Comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos. Finalmente se concluyó que no existían implicaciones del PSOE en las acusaciones que se le imputaban.</p>
<p><b>Diciembre 1989</b></p>	<p><b>Juan Guerra</b></p>	<p>Escándalo de corrupción individual aunque con implicaciones sobre las finanzas del PSOE. Juan Guerra, hermano del entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, fue contratado por el PSOE para trabajar en una delegación del Gobierno en Andalucía en calidad de asistente de su hermano. El despacho era utilizado para actividades diferentes a las asignadas, lo que le valió a Juan Guerra para ser acusado y juzgado por los delitos de</p>

		cohecho, malversación de fondos y usurpación de funciones. En 1995 fue condenado por delito fiscal a dos penas de un año de prisión menor cada una y a pagar 92 millones de pesetas.
<b>Diciembre 1989</b>	<b>Caso Casinos</b>	El escándalo surge cuando Jaume Sentís, ex director financiero de Casinos-Inverama, denunció que el presidente de la sociedad, Artur Suqué, desvió unos 3.000 millones de pesetas, mil de los cuales habrían ido a parar a manos de altos cargos de CIU. Finalmente el caso fue archivado.
<b>Marzo 1990</b>	<b>Caso Tragaperras del PNV</b>	Trama descubierta por miembros del sindicato ESAN de la Ertzaintza que habían trabajado en el departamento del Juego del Gobierno vasco. El fraude consistía en conceder licencias de máquinas tragaperras sin seguir los cauces legales, a través de las cuales personas relacionadas con el PNV obtuvieron unos beneficios de entre 3.500 y 5.500 millones de pesetas. El principal implicado por este escándalo fue José Ortuondo, que dirigía el departamento del Juego. La juez instructora del caso lo cerró en junio de 1993 al no hallar indicios de que se hubiera cometido delito.
<b>Abril 1990</b>	<b>Caso Naseiro</b>	Se produce a partir de una investigación judicial relacionada con el tráfico de drogas, pero las escuchas de la policía descubren indicios de operaciones ilegales destinadas a forzar a empresas inmobiliarias a pagar al PP para poder construir. En el caso estuvieron implicados, entre otros, Rosendo Naseiro, ex tesorero del PP y hombre de confianza de Manuel Fraga, el diputado popular Ángel Sanchís y el concejal del Ayuntamiento de Valencia Salvador Palop. En junio de 1992 el caso se archivó cuando el Tribunal Supremo rechaza la prueba inculpatória principal del caso: la grabación de las conversaciones telefónicas.
<b>Mayo 1991</b>	<b>Caso Filesa</b>	Escándalo de financiación irregular vinculado al PSOE. Tres empresas (Filesa, Malesa y Time Export) cobraron entre 1988 y 1990 importantes cantidades de dinero en concepto de estudios de asesoramiento para destacados bancos y empresas de primera línea que nunca llegaron a realizarse. Entre las personas vinculadas a estas operaciones se encontraban el diputado socialista por Barcelona, Carlos Navarro, y el responsable de finanzas del PSOE, Guillermo Galeote, quienes dimitieron de sus cargos en 1993. La sentencia del Tribunal Supremo 1/1997, de 28 de octubre condenó entre otros a Carlos Navarro, a Luis Olveró, a Alberto Flores, a Aída Álvarez y a José María Salas por delitos de falsedad en documento mercantil, asociación ilícita y delito contra la Hacienda Pública. Algunos de los condenados fueron indultados en 2000.
<b>Febrero 1992</b>	<b>Caso Mariano Rubio</b>	Mariano Rubio, el entonces gobernador del Banco de España fue uno de los inculpados por el caso Ibercorp. Según la acusación del diario <i>El Mundo</i> , éste había recibido beneficios de De la Concha, director de Ibercorp, por una venta masiva de acciones de Sistemas Financieros. En 1994,

		aparece en los medios de comunicación determinada información sobre una cuenta del antiguo despacho de De la Concha que podía ser de titularidad de Mariano Rubio. A raíz de esto se crea una Comisión de Investigación parlamentaria para dilucidar la evolución de su patrimonio. Finalmente, en 1999 fue encarcelado por el caso Ibercorp, acusado de delito fiscal, cohecho, negociación prohibida a funcionarios, uso de información privilegiada y tráfico de influencias.
<b>Mayo 1992</b>	<b>Caso AVE</b>	Caso desglosado del caso <i>Filesa</i> por el Tribunal Supremo en 1994 para investigar posibles vías de financiación irregular del PSOE, en concreto, las supuestas comisiones pagadas por la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla. Entre los acusados están algunos de los imputados por <i>Filesa</i> , como el ex diputado Carlos Navarro, Luis Olveró, la ex responsable de finanzas del PSOE Aída Álvarez y Miguel Molledo. Aún hoy sigue abierto.
<b>Noviembre 1993</b>	<b>Caso Roldán</b>	Caso de corrupción individual, aunque con implicaciones para el PSOE. El 23 de noviembre de 1993, <i>Diario 16</i> desvela el gravísimo caso de corrupción en el que se hallaba envuelto Luis Roldán, director general de la Guardia Civil, desde 1986. En 1993 fue destituido de su cargo e investigado en una Comisión Parlamentaria. Sus actividades provocaron, además, la destitución de varios miembros de la Guardia Civil y afectaron a la carrera política de otras personalidades, como el ex presidente de Navarra, Gabriel Urralburu. En abril de 1994, Roldán se fuga, lo que le costó el cargo al entonces Ministro del Interior, Antonio Asunción. En febrero de 1995 fue capturado y condenado en febrero de 1998 por la Audiencia Provincial de Madrid a 28 años de cárcel por los delitos de malversación de fondos públicos, cohecho, estafa y fraude fiscal. La sentencia, que fue confirmada y ampliada en 1999 hasta los 31 años por el Tribunal Supremo, además le imponía una multa de 1600 millones y el pago de una indemnización al Estado de 578,9 millones, que aún no se han hecho efectivos. Goza desde abril de 2005 de un régimen penitenciario mixto que le permite salir de la cárcel para trabajar.
<b>Mayo 1995</b>	<b>Caso Sóller</b>	Este escándalo surge cuando se detecta un cheque bancario de la Sociedad Túnel de Sóller por valor de 5 millones de pesetas en la contabilidad de una empresa de publicidad (IZY), que realiza de manera habitual campañas electorales del PP y de las instituciones regionales. Todo ello lleva a la apertura de diligencias por parte del Tribunal Supremo para dilucidar si el Gobierno insular del PP había actuado desde 1988 de manera ilegal en las concesiones y prórrogas de las obras del Túnel Sóller en Mallorca. Obras que fueron adjudicadas al empresario Antonio Cuart, socio del presidente balear, Gabriel Canellas, quien dimite después de fuertes presiones por parte de su partido. Finalmente, el 24

		de julio de 1997 se hace pública la sentencia condenatoria. No obstante, se dictaminó la prescripción de la sanción penal por el delito de cohecho.
--	--	---

## ANEXO DOCUMENTAL

Los documentos utilizados para la realización de la investigación han sido los siguientes:

### 1) Fuentes primarias consultadas:

- Boletines Oficiales de las Cortes Generales y Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado desde 1984 hasta 1997. La búsqueda se ha realizado por palabras clave a través de la página web del Congreso ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)), haciendo especial hincapié en las siguientes cuestiones:
  - Iniciativas legislativas presentadas por los Grupos Parlamentarios, entre la II Legislatura y la VI, relacionadas con la financiación de los partidos políticos.
  - Proposiciones de Ley de reforma de la Ley de financiación presentadas desde 1992 hasta 1996. (BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 152-1, de 8 de octubre de 1992; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-1, de 14 de junio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 43-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 44-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 45-1, de 4 de julio de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 51-1, de 16 de septiembre de 1996; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 139-1, de 5 de enero de 1998).
  - Debates relacionados con el proceso de aprobación de la Ley 3/1987. (BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-1, de 16 de diciembre de 1986; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-2, de 19 de febrero de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-3, de 26 de marzo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-4, de 10 de abril de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 39-5, de 6 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 76-A, de 14 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 76-B, de 29 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 76-D, de 11 de junio de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 29, de 11 de febrero de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 121, de 28 de abril de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 48, de 7 de mayo de 1987; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 36, de 16 de junio de 1987).
  - Debates parlamentarios relacionados con las Comisiones de Investigación creadas a raíz de los escándalos de corrupción, especialmente los relacionados con la Comisión Flick y la Comisión no permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos. (BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 52, de 8 de octubre de 1984; BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 58, de 8 de noviembre de 1984; DSCD. Num. 165, de 14 de noviembre de 1984; DSCD. Num. 186, de 28 de febrero de 1985; BOCG. Congreso de los Diputados, Num. 104, de 14 de marzo de 1985; DSCD. Num. 238, de 16 de junio de 1994; DSCD. Num. 271, de 15 de septiembre de 1994; DSCD. Num. 304, de 6 de octubre de 1994; DSCD. Num. 339, de 3 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 341, de 7 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 350, de 10 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 361, de 28 de noviembre de 1994; DSCD. Num. 371, de 1 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 375, de 2 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 377, de 12 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 387, de 16 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 390, de 19 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 402, de 22 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 404, de 27 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 405, de 28 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 406, de 29 de diciembre de 1994; DSCD. Num. 430, de 24 de febrero de 1995; DSCD. Num. 527, de 20 de junio de 1995).

- Debates de investidura de Felipe González de 1989 y de 1993 (DSCD. Num. 2, de 4 y 5 de diciembre de 1989; DSCD. Num. 2, de 8 de julio de 1993).
- Debate sobre la cuestión de confianza planteada por el Gobierno en 1990. (DSCD. Num. 28, de 5 de abril de 1990).
- Debates sobre el Estado de la Nación de los años 1987, 1992 y 1994, prestando especial atención a las resoluciones aprobadas en los mismos. (DSCD. Num. 31, de 24 de febrero de 1987; DSCD. Num. 175 y 176, de 24 y 25 de marzo de 1992; DSCD. Num. 55 y 64, de 19 y 21 de abril de 1994).
- Debate de las Proposiciones de Ley de reforma de la Ley de Financiación presentadas en 1996 (DSCD. Num. 59, de 18 de febrero de 1997).
- Programas electorales de PSOE, PP, IU, CIU y PNV para las elecciones generales de 1986, 1989 y 1993.
- Datos de opinión procedentes de Transparencia Internacional (*Barómetro Global de la Corrupción* de 2003 y 2004; *Índice de Percepción de la Corrupción* 1980-2004) y del CIS ( Estudio 1439. Noviembre de 1984). El resto de los datos de opinión han sido tomados de: Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000a y 2000b); Eigen y Villoria (2004); y Jiménez y Caínzos (2003).
- Recopilación de información procedente de la prensa con objeto de completar la información aportada por las fuentes documentales del Parlamento. Se ha utilizado fundamentalmente el periódico *El País* y, puntualmente, *La Vanguardia* y *Diario 16*. En los dos primeros casos, la búsqueda se ha hecho por palabras clave ([www.elpais.es](http://www.elpais.es); [www.lavanguardia.es](http://www.lavanguardia.es)) y en el caso del *Diario 16*, mediante búsqueda en la prensa escrita, incidiendo especialmente en el escándalo *Flick*, en el escándalo *Filesa*, en los debates sobre el Estado de la Nación de los años 1992 y 1994, en la crisis interna del PSOE de 1993, y en los resultados de las Comisiones de Investigación sobre la financiación de partidos.
- Entrevistas: Se han realizado tres entrevistas en profundidad semi-estructuradas a informantes clave. En todas ellas se preserva el anonimato:
  - Entrevistado 1: Experto en corrupción política. Politólogo. Profesor de Universidad. (Madrid, 18 de abril de 2005. Duración: 51 minutos).
  - Entrevistado 2: Miembro del gabinete del actual Gobierno. Sociólogo. Político. (Madrid, 18 de abril de 2005. Duración: 45 minutos).
  - Entrevistado 3: Miembro del Tribunal de Cuentas. (Madrid, 9 de junio de 2005. Duración: 50 minutos).

## 2) Fuentes electrónicas consultadas:

- [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

- [www.tcu.es](http://www.tcu.es)
- [www.psoe.es](http://www.psoe.es)
- [www.pp.es](http://www.pp.es)
- [www.izquierda-unida.es](http://www.izquierda-unida.es)
- [www.convergencia-i-unio.org](http://www.convergencia-i-unio.org)
- [www.eaj-pnv.com](http://www.eaj-pnv.com)
- [www.elpais.es](http://www.elpais.es)
- [www.lavanguardia.es](http://www.lavanguardia.es)

3) Otros documentos consultados:

- Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas.
- R. D. Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.
- Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales.
- Ley 54/1978, 4 de diciembre, de Partidos Políticos.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de Partidos Políticos.
- Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción.
- Ley 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales.
- STS 1/1997, de 28 de octubre.
- Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos. Aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de octubre de 2001.

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1. Índice de Percepción de la Corrupción en España (1980-2004) .....	21
Tabla 2. Proposiciones de Ley Orgánica presentadas en el Congreso relacionadas con la financiación de los partidos políticos (IV-VIII Legislatura) .....	35
Tabla 3. Deuda acumulada por los partidos políticos de 1977 a 1991 .....	54
Tabla 4. Propuestas de reforma de la Ley de Financiación de Partidos Políticos de PSOE, PP, IU, CIU y PNV .....	64
Tabla 5. Total de financiación privada (1992-2004). En euros .....	66
Figura 1. La corrupción política como un dilema del prisionero .....	38
Figura 2. Escenarios posibles de la reforma .....	42
Figura 3. Juego de Coordinación entre el Gobierno y la oposición .....	43
Figura 4. El consenso sobre no reformar la Ley de Financiación .....	78
Figura 5. El consenso sobre la necesidad de reformar de la Ley de Financiación y el fracaso de la misma .....	78

## **LISTADO DE ACRÓNIMOS**

- AL: Alianza Popular.
- BOGC: Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- CDS: Centro Democrático Social.
- CDC: Convergencia Democrática de Catalunya.
- CIU: Convergència i Unió.
- DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- DSS: Diario de Sesiones del Senado.
- GPP: Grupo Parlamentario Popular.
- GS: Grupo Socialista.
- IU: Izquierda Unida.
- IU-IC: Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya
- LOFPP: Ley Orgánica de Financiación de Partidos.
- LOREG: Ley de Régimen Electoral General.
- PCE: Partido Comunista Español.
- PDP: Partido Demócrata Popular.
- PL: Partido Liberal.
- PNV: Partido Nacionalista Vasco.
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
- SPD: Partido Socialdemócrata Alemán.
- UDC: Unión de Centro Democrático.