

Oleadas de anticorrupción y escenarios de participación política (España, 1915-1952)*

Anti-corruption waves and scenarios of political participation (Spain, 1915-1952)

Francisco CONTRERAS-PÉREZ
Universidad de Huelva

RESUMEN

En las siguientes páginas se hace un seguimiento de las denuncias por “corrupción pública ordinaria” en España entre 1915 y 1952. La información judicial en lo criminal nos permite construir la primera serie anual de causas incoadas por este tipo delictivo en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, revelando que recurrir a la denuncia en vía judicial fue una pauta recurrente y supletoria en la impugnación del gobierno local durante el tránsito del viejo orden liberal a la nueva política de masas. En razón a su volumen y el perfil temporal, la dinámica de estas incoaciones pone de manifiesto la recurrencia a lo largo de estos cuarenta años de visibles *oleadas de anticorrupción*. Su comparación denota, por otra parte, patrones diferenciados en los usos políticos de estas denuncias bajo los distintos regímenes que se suceden en este periodo crítico en la modernización del país.

PALABRAS CLAVE

Corrupción; anticorrupción; modernización política; Restauración; Dictadura de Primo de Rivera; Segunda República; Guerra Civil; Primer Franquismo.

ABSTRACT

The following pages trace complaints of “ordinary public corruption” in Spain between 1915 and 1952. Judicial information on criminal matters allows us to construct the first annual series of cases involving this type of crime in the Courts of First Instance and Investigation. It reveals that resorting to criminal accusation of corruption was a stopgap measure regularly employed in challenging local government during the transition from the old liberal order to the new popular policy. Given their size and temporary nature, the dynamics of these initiatives reveal clear *anti-corruption waves* occurring over this 40-year period. The comparison of these waves shows, however, distinguishable patterns in the political uses made of them under the different regimes of this critical period in the modernisation of the country.

KEYWORDS

Corruption; anti-corruption; political modernization; Restoration; Primo de Rivera's dictatorship; Second Republic; Spanish Civil War; Franco's regime.

*. Esta investigación se inscribe en el Proyecto de I+D+i “Prácticas, escenarios y representaciones de la corrupción pública (España y América Latina, siglos XIX y XX)”, Ministerio de Ciencia e Innovación, Gobierno de España (ref. PID2020-119433RB-I00).



Artículo recibido el 11-6-2023 y admitido a publicación el 28-7-2023.

<https://doi.org/10.5565/rev/rubrica/>

Rubrica Contemporanea, vol. XII, n. 24, 2023
ISSN. 2014-5748



“Corrupción” (“inmoralidad pública”) se convirtió, desde mediados del siglo XVIII, en un concepto central del pensamiento político occidental de “la modernidad”, asociado íntimamente al discurso por erradicarla: la anticorrupción. La nueva era contemporánea se definiría por separar lo privado de lo público, privilegiando el bien común. No obstante, concluye el historiador Jens-Ivo Engels en uno de sus últimos trabajos sobre este sujeto historiográfico, esa lucha necesariamente nunca puede ser completamente exitosa¹.

Partiendo de este boceto teórico preliminar, cabe traer a colación que el 14 de febrero de 1918 una Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo español señalaba, ante el inverosímil número de denuncias registradas por fraude electoral, que “si a las estadísticas fuéramos a atenernos, resultaría que en España las infracciones a la Ley electoral no existen, o se dan en tan pequeña cuantía que nos envidiarían Francia e Inglaterra”². La incredulidad de este alto representante del Poder Judicial se hacía eco, no sin cierta sorna, de un secreto a voces: las redes de influencia caciquil continuaban falseando sistemática, masiva e impunemente tanto los resultados de las consultas electorales como las instancias de impugnación a todos los niveles, como venían haciendo desde la restauración del sufragio universal masculino en 1891. La verdad incómoda insinuada por la Fiscalía nos remite a la acción fraudulenta de instituciones electorales que a la vez eran núcleos del sistema caciquil (ayuntamientos, diputaciones y Congreso).

También podría detectarse cierta perplejidad en aquella Circular, toda vez que por entonces no dejaban de arreciar notorias críticas hacia este estado de cosas: un nuevo *zeitgeist* se materializaba en la efervescencia de nuevos discursos públicos, pivotantes todos en torno a las familias léxicas de “regenerar”, “depurar” ..., la vida

1. Jens-Ivo ENGELS, “Corruption and Anticorruption in the Era of Modernity and Beyond”, en Ronald KROEZE, André VITÓRIA y G. GELNER (eds.), *Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 167-180. En los últimos años se viene materializando en Europa lo que apunta ser un renovado, si no totalmente nuevo, sujeto historiográfico bajo epígrafes como *Historia cultural de la corrupción* o *Historia de la corrupción política*. En España, esta corriente tuvo su puesta de largo en el Primer Congreso Internacional celebrado en Barcelona en diciembre de 2017, cuyos trabajos se recogerían en una monografía aparecida al año siguiente bajo la dirección de reconocidos especialistas de la UAB en esta materia: Borja DE RIQUER et al. (dirs.), *La corrupción política en la España contemporánea. Un enfoque interdisciplinar*, Madrid, Marcial Pons, 2018. En 2023 ha salido a la luz la monografía coral, dirigida por parte de dicho equipo, que desarrolla el polémico concepto del *deep State* en la Europa contemporánea, cuyo antecedente lo podemos encontrar en una mesa organizada bajo este título en el marco del XV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea (Córdoba, 2021): Frédéric MONIER et al. (eds.), *Las sombras de la transparencia. Secreto, corrupción y “Estado profundo” en la Europa contemporánea*, Granada, Comares, 2022.

2. Circular recogida en María J. CRUZ BLANCA, “La corrupción pública en la actividad electoral. Delitos que integran la corrupción pública electoral versus delitos cometidos por particulares contra la actividad pública electoral”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea)* núm. 20-33 (2018), pp. 1-39, nota 16. Estudio de la Ley Maura de 1907 en M. Antonia PEÑA y Ricardo SOLER, “La corrupción electoral a juicio: los informes del Tribunal Supremo entre 1910 y 1916”, en M. Antonia PEÑA y Diego J. FERIA (dirs.), *Corrupción política y liberalismo en el largo siglo XIX*, Granada, Comares, 2020, pp. 69-82. Se tiene previsto que salga a la luz este año una comparación histórica de los delitos contra el derecho de sufragio en España y el Reino Unido a cargo de esta última investigadora, perteneciente al citado Proyecto de I+D+i “Prácticas, escenarios y representaciones...” (M. Antonia PEÑA GUERRERO, “Corrupción política y fraude electoral: un análisis comparado de España y el Reino Unido a través de los textos legales de 1878 y 1883”, *Historia y política*, 49 (2023), pp. 249-278, en prensa).

nacional³. Ya fuera por vía de la democracia republicana, ya fuera por la vía autoritaria, todas las opciones lo consideraban una inaplazable urgencia. Discursos y representaciones de *salvación nacional* dirigidos a unas nuevas clases medias que reclamaban su lugar en la sociedad civil, espacio hasta entonces vedado por las prácticas oligárquicas. En esos años afloró la tercera vía, amedrentadora y que interpelaba a las anteriores: la revolucionaria, de la que llegaban noticias a España sobre la inminente *aurora* de la *emancipación* del proletariado. En suma, en esa segunda década del siglo XX la sociedad española se disponía a encarar un decisivo punto de no retorno en la historia de la conflictividad política y social⁴.

Por otra parte, más allá del falseamiento del sufragio con fines particulares⁵, el proceso de edificación del Estado-nación proyectaba un escenario en el que, pese al nuevo discurso sobre la separación de las esferas público-privadas, proliferó una rica variedad de vasos comunicantes entre negocios y política, tanto en la administración estatal como en la local⁶. En consecuencia, bloqueados *de facto* los canales previstos por la normativa especial electoral, la sociedad civil que nacía entonces recurriría de manera supletoria a la administración de justicia para impugnar, por corrupción pública

3. De esa efervescencia política y cultural postnoventaiochista nos da fe, entre otros tantos, las crónicas en “tiempo real” del poeta y periodista, visitante asiduo de España, Rubén DARÍO, en su *España contemporánea*, París, Garnier Hermanos, 1901. Santos JULIÁ DÍAZ, “Anomalía, dolor y fracaso de España”, *Claves de Razón Práctica*, 66 (1996), pp. 10-21. Para un “ensayo documentado” [sic] sobre la crisis de la Restauración, Carlos SECO SERRANO, *Alfonso XIII*, Madrid, Arlanza, 2001.

4. Manuel PÉREZ LEDESMA, “La formación de la clase obrera: una creación cultural”, en Rafael CRUZ y Manuel PÉREZ LEDESMA (eds.), *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 201-233; Fernando DEL REY REGUILLO, “El empresario, el sindicalista y el miedo”, *ibidem*, pp. 235-272; Salvador FORNER (coord.), *Democracia, elecciones y modernización en Europa. Siglos XIX y XX*, Madrid, Cátedra, 1997.

5. Se considera el fraude electoral como la forma más importante de corrupción política, que engloba un conjunto de prácticas que tienen por finalidad alterar o conculcar el derecho de sufragio, comunes por otra parte a las etapas históricas de formación de los ecosistemas políticos contemporáneos: Arnold J. HEIDENHEIMER et al. (eds.), *Political Corruption A Handbook*, Nueva Brunswick, Transaction Publishers, 1999 (ed. de 1989); Ignacio Francisco BÉNÍTEZ ORTÚZAR, *Corrupción electoral. Delitos e infracciones electorales*, Madrid, Dykinson, 2019.

6. Los distintos estudios de caso realizados recientemente bien podrían encajar en alguno de los siguientes supuestos identificados en su día por José Antonio PIQUERAS: beneficiarios de información privilegiada y de relaciones personales con los medios políticos; partícipes de actividades ilícitas realizadas bajo la protección o complicidad del Estado; captación por la empresa de políticos en activo o próximos a la esfera de poder; transferencia a manos privadas de propiedades públicas; protección de intereses creados; proveedores del Estado; crédito al Estado; contratistas de servicios públicos o empresas en régimen de concesión exclusiva (“Negocios y política en el siglo XIX español”, en Javier PANIAGUA y José A. PIQUERAS (eds.), *Poder económico y poder político*, Alzira, Centro Francisco Tomás y Valiente-UNED, 1998, pp. 11-52). Algunos de los supuestos se desarrollarían con estudios en el monográfico de Ayer, n. 66 (2007), titulado *Poderes públicos y recursos privados*. Entre las más recientes monografías que recogen investigaciones en esta línea, el equipo de investigación de la UAB (Borja DE RIQUER, Lluís Ferran TOLEDANO y Gemma RUBÍ) coordinó la publicación *Money, Politics and Corruption in Modern Spain*, Eastbourne, Sussex Academia Press, 2021. Aparte de los grandes escándalos de repercusión en el diario de sesiones o en la prensa de la época por el interés político de terceros, las relaciones negocios y política fueron habitualmente más discretas, no ocupaban titulares, como demuestra la trayectoria de Demetrio Carceller, ministro de Industria de Franco y gran *factórum* del mercado petrolero y financiero español: Francisco CONTRERAS-PÉREZ, “Demetrio Carceller en los papeles del *Foreign Office* (1940-1945)”, en *Alianzas y propaganda: durante el primer franquismo (1940-1945)*, Barcelona, Ariel, 2018, pp. 99-124, y Francisco CONTRERAS-PÉREZ y Manuel PEÑA, “CEPSA y Demetrio Carceller Segura: la industrialización del sector en España (1929-1954)”, en G. QUIROGA VALLE, (coord.), *Energía y política: una historia del petróleo en España*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2022, pp. 81-100.



ordinaria, el gobierno del cacique y su red clientelar. El volumen y el carácter sistemático durante el período bajo estudio de estas denuncias las muestran como un recurso abrumadoramente más habitual de lo que se ha podido colegir hasta ahora a la luz de las demandas por fraude electoral. Denunciar en los Juzgados las contrataciones de obras amañadas, la exacción ilegal de arbitrios y consumos o la falsedad en la contabilidad municipal fue una práctica recurrente en todos y cada uno de los escenarios políticos instituidos en España desde la Crisis de la Restauración.

Acotación metodológica: las denuncias por corrupción en la estadística judicial⁷

A los efectos de nuestra investigación, partimos de considerar que la corrupción pública en la España de la primera mitad del siglo XX presenta dos grandes campos de estudio. En primer lugar, el “fraude electoral” viene a constituir una de las formas de corrupción pública, en este caso de naturaleza singular, toda vez que, de acuerdo con la tradición jurídica española, se encontraba regulado por una “legislación especial” (la electoral, como la primera Ley Maura de 1907 y otras posteriores); esto es, dicho delito no contaba con un tratamiento específico en el Código Penal⁸. Se podría considerar en principio como la variante política por antonomasia, y en todo caso se trata de la que abrumadoramente más atención ha recibido en la literatura académica⁹.

7. El uso de estadísticas históricas, como debería ocurrir con toda fuente empleada por el historiador, debe contener un análisis crítico de la información que aporta. La serie del *Anuario Estadístico de España*, elaborada por los antecedentes orgánicos del INE, constituye una fuente sobradamente conocida en la literatura académica: Albert CARRERAS y Xavier TAFUNELL (eds.), *Estadísticas históricas de España (siglos XIX y XX)*, Bilbao, Fundación BBVA, 2005.

8. Esteban PÉREZ ALONSO y Ricardo MARTÍN MORALES, “Referéndums, consultas populares y delitos electorales”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 19-32 (2017), pp. 1-33. En cuanto a los conceptos corrupción, corrupción política y corrupción perseguible penalmente según la codificación del siglo XIX, Mercedes GARCÍA ARÁN, “La persecución penal de la corrupción en España”, en RÍQUER et al., *La corrupción política en la España contemporánea...*, pp. 354-365. Redundante sobre la misma centuria, Emilia IÑESTA-PASTOR, “Los delitos de funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo en la codificación penal española del siglo XIX”, *ibidem*, pp. 585-599; e igualmente Gemma RUBÍ CASALS y Lluís Ferran TOLEDANO GONZÁLEZ, “Gobierno fuerte, justicia débil. El marco penal de la corrupción política en la España liberal”, en PEÑA y FERIA, *Corrupción política...*, pp. 37-51.

9. Cabe indicar que la obra liminar de Javier TUSELL ya advertía que cualquier estudio del comportamiento electoral de la época era una de las más improductivas labores que pueda realizar un historiador contemporáneo: *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*, Barcelona, Planeta, 1976. La labor del historiador barcelonés fue el punto de partida una prolífica tradición historiográfica que completó la radiografía local y provincial de las redes de influencia del caciquismo, de los mecanismos de falseamiento del sufragio universal desplegados por los gobernadores civiles, delegados gubernativos y autoridades municipales en tanto que instrumentos locales del sistema canovista. Al comenzar el presente milenio, se consideró una ocasión simbólica para sacar a la luz una publicación coral a modo de balance de los más destacados avances obtenidos en esta línea de trabajo durante las tres décadas precedentes: José VARELA ORTEGA (dir.), *El poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, Marcial Pons, 2001. Coetáneo del trabajo de TUSELL, justo cuando España iniciaba la última transición a la democracia, e igualmente deudor de los intereses de la sociología política electoral a la moda, Esteban MESTRE publicó una monografía sobre los delitos electorales en la historia del parlamentarismo español hasta entonces, esto es, de las Cortes de Cádiz a la Guerra Civil. En efecto, comprobada la escasa verosimilitud de los registros de denuncias por fraude electoral, el autor lo achaca a la ausencia de un juicio moral compartido en la época sobre la gravedad de la manipulación del sufragio en tanto que no comportaba la “tacha” de deshonor asociada a todo delito (*Los delitos electorales en España (1812-1936)*, Madrid, Editorial Nacional, 1976).

La segunda categoría de corrupción pública, y objeto de esta investigación, consiste en lo que, también en función de la documentación estudiada, podemos denominar corrupción pública *ordinaria*. Incluiría los tipos delictivos comunes previstos en la codificación penal vigente en la época, en la que era competente la Administración de Justicia ordinaria (Juzgados de Primera Instancia e Instrucción). Podría considerarse como corrupción administrativa *tout court*, si no fuera por el hecho de que la interposición de estas querellas podía perseguir el señalamiento de un personaje político en el ejercicio de un cargo público o, de manera vicaria, un funcionario de su red clientelar. Esta faceta de la familia de la corrupción pública ha quedado a la sombra en la historiografía *ad hoc*, incluso la más reciente, pese a implicar un amplio conjunto de prácticas irregulares que conformaron el paisaje más cotidiano en la representación colectiva de la corrupción como fenómeno endémico y ubicuo en la España de la época (hoy en día se usa también como indicador de los procesos de democratización de las sociedades). En virtud de ello, presenta un interés añadido para adoptar un enfoque desde los intereses comunes y los métodos de la historia social y cultural de la corrupción.

Atendiendo a esta última categoría, en esta investigación nos acercamos a ella mediante la información sobre incoaciones sumariales abiertas en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de toda España desde 1915 a 1952, período para el que las fuentes nos han permitido reconstruir (no sin ciertos problemas) una serie estadística completa de las denuncias de estas prácticas. Entre las opciones de presentación de diversos datos judiciales, empleamos el de “causas incoadas” por dos motivos: a) uno metodológico: como ya hemos adelantado, la continuidad de esta información en la serie temporal; b) otro más teórico: se trata de causas en su estadio inicial, por lo que consideramos que, independientemente de la fortuna procesal de las mismas (la mayoría no prosperaba), revisten gran interés para el estudio de los usos políticos y prácticas sociales en torno a la lucha anticorrupción (quizás no sea ocioso recordar que, ciertamente, nuestro estudio sigue un objetivo y una metodología distintos a la del jurista, tal como precisamos a continuación). Por último, cabe advertir que una causa podría incluir a más de un procesado (empleado, cargo público, etc.), por lo que la serie de datos vendría a señalar un umbral de mínimos de los individuos reales implicados en los distintos grados de participación.

Las prácticas delictivas que se encuadrarían dentro de lo que hemos convenido en denominar *corrupción pública ordinaria* estaban tipificadas en el Título VII (“Delitos de los empleados públicos en el ejercicio de sus cargos”) de los códigos penales de 1870 y 1928, vigentes sucesivamente durante el período bajo estudio (reproducían con gran fidelidad el primer código liberal de 1848 o *de Pacheco*). En 1932 aparecería la moderna legislación criminal republicana, que pasaría a tipificarlos en el Título VIII (“Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo”)¹⁰. A lo largo de esta codificación, estos supuestos penales de corrupción pública se consideraban delitos comunes, por lo que competía a la jurisdicción ordinaria entender de ellos, a diferencia del fraude electoral. En las primeras publicaciones sobre estadística criminal tras la Guerra Civil, se continuaría con la referencia al título VIII, si bien no tardaría mucho en corregirse y recuperar la referencia al título VII de la

10. Cambio operado a partir del *Anuario de 1934*, que recoge la estadística criminal correspondiente al año 1933.



codificación prerrepública¹¹. A lo largo de toda esta codificación, los supuestos penales de corrupción pública ordinaria se consideraban delitos comunes, por lo que competía a la jurisdicción común entender de ellos (a diferencia del fraude electoral).

Tabla 1: Algunos supuestos delictivos por corrupción pública ordinaria (España, 1915-1952)

Malversación
Cohecho
Exacciones ilegales
Abusos en el ejercicio de su cargo
Violación de secretos
Abusos contra particulares
Prevaricación
Usurpación de funciones

En 1859, el Ministerio de Gracia y Justicia comienza la publicación de la serie de *Estadística de la Administración de Justicia en lo criminal*, coincidiendo con la entrada del país en la etapa estadística moderna. Esta publicación resultó errática tanto en la continuidad temporal como en la información aportada. De acuerdo con el repositorio del actual Consejo General del Poder Judicial, sólo podemos contar con ocho números para los cuarenta años que van de 1859 hasta 1898, cuando se corta la colección. Por su parte, por entonces también apareció el primer *Anuario Estadístico de España*, de 1858, que terminaría por integrar los datos de los delitos anuales en una sección propia de “Justicia en lo criminal”. La serie de los *Anuarios* resulta igualmente irregular a lo largo de la segunda mitad siglo XIX, con lagunas que, en algunos casos, corresponden a períodos de más de veinte años. Así, por ejemplo, nos encontramos con un intervalo de casi un cuarto de siglo desde el *Anuario* de 1888 hasta el siguiente disponible, que corresponde al año 1912. Sin embargo, a partir de entonces la publicación sólo se interrumpe con la Guerra Civil y la posguerra (desde 1937 a 1942, ambos inclusive). Este temporal silencio estadístico se hace atronador cuando hablamos de este último año, que se ha podido completar con la información aportada en números posteriores¹².

En cuanto a la categoría de información aportada y que nos resulta de interés para esta investigación, cabe señalar que tenemos que esperar al primer *Anuario* publicado bajo el régimen de Primo de Rivera para conocer las incoaciones sumariales clasificadas por tipos de delitos en el epígrafe “Causas incoadas en los juzgados de

11. A tenor del repositorio sobre corrupción del Consejo General del Poder Judicial (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/>, consulta 1-6-2023), entre los tipos delictivos del Código Penal vigente se contemplan: Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función Arts. 439, 441, 442, 443 y 445 CP; Malversación. Arts. 432, 433, 434 y 435 CP; Cohecho. Arts. 419, 420, 421 y 422 CP; Prevaricación de funcionarios públicos. Arts. 404, 405 y 408 CP; Ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio histórico. Arts. 320 y 322 CP; Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos. Arts. 413, 414, 415, 416, 417 y 418 CP; Tráfico de influencias. Arts. 428, 429 y 430 CP; Fraudes y exacciones ilegales. Arts. 436, 437 y 438 CP; Receptación y blanqueo de capitales. art. 303 CP; Corrupción en las transacciones comerciales internacionales. arts. 286, 3º y 4º CP.

12. En estos primeros años de la etapa estadística moderna de España igualmente se realizaron los trabajos para los primeros *Censos de población*. de 1857 y de 1860, encargados a la recientemente constituida Comisión de Estadística General del Reino, que será conocida posteriormente como Junta General de Estadística y aparecerá al final del periodo de este estudio como Dirección General, orgánicamente adscrita al Ministerio de Fomento (antecedentes del INE del franquista) (CARRERAS y TAFUNELL, *Estadísticas históricas...*).

Instrucción correspondientes a la circunscripción de cada una de las Audiencias provinciales, clasificados por la naturaleza de los hechos, en el periodo...”. Entre los 22 grandes supuestos penales bajo los que se agrupan los datos de incoaciones sumariales en los Anuarios, hay uno con categoría propia: “Delitos de los empleados públicos en el ejercicio de sus cargos” o, indistintamente, “Delitos contra el Título 7º”. Por otra parte, si bien los datos comienzan agrupados por tramos interanuales (por ejemplo: desde el 1 de julio de 1914 al 30 de junio de 1915, etc.), desde el *Anuario de 1929* se presenta el número de sumarios incoados por año natural¹³. A partir del número de 1953, la información, tal como venía apareciendo desde 1915 desaparece; la que queda no permite mantener la coherencia o armonización en el tratamiento de los datos: las “Causas terminadas por sentencia” resultarán ser el único concepto que se cruza con la tipología penal, criterio este último imprescindible para los objetivos de esta investigación.

Por último, cabría considerar, con cierta lógica, que los titulares de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en la planta territorial de la Administración de Justicia pudieran constituir, en teoría, los eslabones más expuestos a los intereses de notables locales. Buscar un *amigo político* no era una práctica insólita en la carrera judicial¹⁴. Ahora bien, por paradójico que inicialmente pueda parecer, la evidencia documental demuestra que esto no impidió un elevado y sistemático nivel de incoaciones sumariales en primera instancia durante el período bajo estudio, aunque el sobreseimiento final de la mayoría de estas causas tuviera lugar en la capital de provincia, sede de la Audiencia correspondiente.

Una serie anual de corrupción pública ordinaria (1915-1952).

A partir de la estadística histórica en lo criminal, hemos elaborado una serie anual de causas abiertas por denuncias de corrupción pública ordinaria para el período 1915-1952. Durante estos años se registraron en su totalidad algo más de 34.000 incoaciones sumariales contra cargos y empleados públicos en todos los juzgados de primera instancia del país, sin contar el número –desconocido– de otras denuncias que no merecieron apertura sumarial a criterio de los jueces instructores de turno. Como cabría esperar en un escenario de modernización económica y social como el español de esta época, asistimos a un incremento de la participación política de la nueva sociedad civil emergente. Ahora bien, en la medida que los canales de participación no estaban institucionalizados, o los formalmente existentes se encontraban mediatizados *de facto* por las prácticas caciquiles a nivel local, la demanda de las nuevas clases medias encontrará un canal subalterno de participación y contestación en el sistema judicial local (el movimiento obrero recurría de preferencia a otros instrumentos). Mediatizado el aparato judicial, las dos dictaduras de nuevo cuño de este período no sólo tolerarán, sino que alentarán en un primer momento, con fines políticos de legitimación popular, la práctica de la denuncia por corrupción pública dirigida, eso sí, contra los cargos y

13. Habrá una única excepción: 1932-1933, primer anuario publicado bajo los gobiernos del *Bienio rectificador*, en el que además desaparece la información sobre incoaciones en primera instancia e instrucción de Juzgados y Audiencias (se ha podido rescatar el número de incoaciones gracias a números posteriores).

14. Emilio J. DE BENITO FRAILE, “La independencia del Poder Judicial durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1926). Realidad o ficción”, *Anuario de Historia del Derecho*, tomo LXXXV (2015), pp. 343-375.



responsables locales del régimen recién depuesto, al tiempo que significaron la interrupción primero (1923) y más tarde la liquidación (1936-1939) de un todavía frágil proceso de democratización¹⁵.

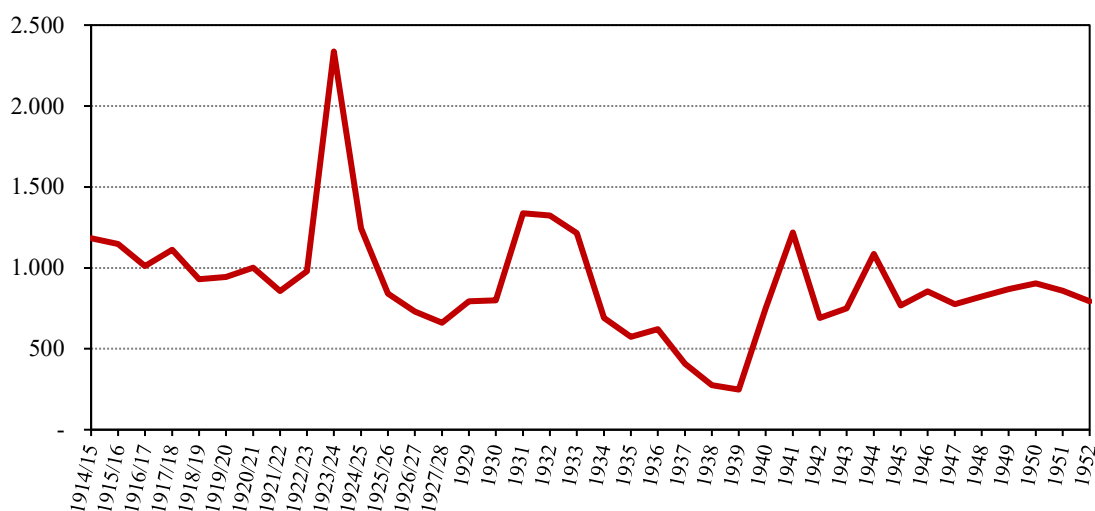
Tabla 2: Causas incoadas por corrupción pública ordinaria: España, 1915-1952

ESCENARIO POLÍTICO	CAUSAS	MEDIA ANUAL
Crisis de la Restauración	9.166	1.018
Dictadura de Primo de Rivera	7.404	1.058
Segunda República	5.762	960
Guerra civil	930	310
Primer Franquismo	11.141	857
TOTAL	34.403	905

F.: Causas incoadas por Tít. VII/VIII (CP) en los Juzgados de Instrucción y Primera Instancia, *Anuario Estadístico de España*, “Justicia en lo criminal”, varios años. Elaboración propia.

En función de los datos recogidos, la media anual de incoaciones sumariales por corrupción ordinaria superó las 900 causas anuales a lo largo del periodo 1915-1952 (igual o mayor sería el número total de personas encausadas o “delitos”, en sus distintos grados de participación). Dicho esto, la falsa pista que suponía lo irrisorio del número de demandas por fraude electoral durante la Restauración adquiere su verdadero contraste a la luz de las denuncias presentadas por vía de la justicia ordinaria contra esos mismos poderes locales que controlaban la *Justicia electoral* provincial. Llegados aquí, se puede extraer de estas cifras una primera idea global que corrige lo hasta ahora admitido por la literatura académica: En consecuencia, parece razonable extraer de estas nuevas cifras una primera idea global que corrige lo hasta ahora admitido por la literatura académica: denunciar fue una práctica más significativa y recurrente, lo que revela el perfil de un comportamiento sociopolítico que ha pasado bastante desapercibido para el conjunto de los escenarios políticos contemplados.

Gráfico 1: Causas incoadas por corrupción pública ordinaria en España entre 1915 y 1952.



F.: *Anuario Estadístico de España*, “Justicia en lo criminal”, varios años. Elaboración propia.

15. Samuel P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1996; Michael MANN, *Las fuentes del poder social*, vol. II: *El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid, Alianza, 1993.

A su vez, otro rasgo que revelan los datos globales de las causas abiertas por denuncias de corrupción nos remite al comportamiento de estas prácticas en el tiempo, dibujando lo que podemos identificar como oleadas depuradoras sucesivas, cuyas respectivas crestas coinciden con los inicios de un nuevo ciclo político, es decir, con las fechas inmediatas a la proclamación de un nuevo régimen. Parece obvia la lectura de que, instituido el nuevo Gobierno, se desembalsan las demandas de impugnación contra anteriores cargos e incluso empleados de los gobiernos locales afines o beneficiarios del régimen anterior. En todo caso, la línea de tendencia global parece ser negativa para el conjunto de los casi cuarenta años de la serie temporal, determinada sin duda por el diferencial existente entre la voluminosa y regular media anual del ciclo inicial (crisis de la Restauración) y la irregularidad de esos valores posteriormente, ya fuera por la instauración de la dictadura, ya fuera por el desarrollo de otros instrumentos netamente políticos de participación durante la etapa republicana.

Crisis de la Restauración: el *hondo mal*

Durante el año 1898, último número de la publicación *Estadística de la Administración de Justicia en lo criminal* del siglo XIX, se encausaban en torno a la centena (117) de cargos y empleados por “delitos” del Tít. VII del Código penal. Para los dos años anteriores a la serie, 1913 y 1914, la cifra se elevaría a los 400 “delitos” anuales. Todo indica que la dinámica de denunciar en sede judicial no era insólita en los años previos a la serie, si bien el escaso número bien podría circunscribirse a las viejas rivalidades entre clanes políticos del sistema caciquil a nivel local. Se elevarían durante la crisis del sistema de partidos oficiales y la eclosión de las fuerzas extrasistema (1915-1923), años durante los cuales presenta una gran regularidad en su comportamiento, hasta la gran oleada que sigue al golpe de Estado de 1923; primer año del perfil de *cardiograma* que reflejará el *Gráfico 1* al socaire de los subsiguientes cambios de régimen acaecidos hasta el final de la serie.

Tabla 3: Causas incoadas por corrupción pública ordinaria durante la crisis de la Restauración.

AÑO	CAUSAS	%
1914-1915	1.184	12,9
1915-1916	1.147	12,5
1916-1917	1.011	11,0
1917-1918	1.111	12,1
1918-1919	930	10,1
1919-1920	944	10,3
1920-1921	1.002	10,9
1921-1922	857	9,3
1922-1923	980	10,7
TOTAL	9.166	100,0
MEDIA ANUAL	1.018	

F.: Causas incoadas por el Tít. VII/VIII (CP) en los Juzgados de Instrucción y Primera Instancia. *Anuario Estadístico de España*, “Justicia en lo criminal”, varios años. Elaboración propia.

Las clases dirigentes liberales habían conseguido alcanzar el consenso en torno a un régimen que pivotaba sobre la corrupción pública sistémica. Sin embargo, el edificio canovista, pensado para solucionar un problema del siglo XIX, evidenciaría una escasa capacidad de resiliencia cuando arreciaron las críticas de sus *impugnadores*, a las que pronto se sumarían de manera determinante los retos provenientes de la modernización social en los espacios urbanos y semiurbanos del país en las primeras décadas de siglo



XX¹⁶. De los rumores de tertulia a las viñetas satíricas en torno a la inmoralidad de los gestores del país, el “favoritismo de pandilla y caciques” había llegado a considerarse un mal endémico español antes de 1900¹⁷. Con todo, esta representación del estado de cosas no parecía haberse sustanciado todavía en denuncias formales en sede judicial, al menos en los niveles que encontraremos con la profundización de la crisis interna del régimen canovista.

Cabría afirmar que la lucha contra la corrupción adquiere entidad cuando el publicista Joaquín Costa presentó su famoso ensayo *Oligarquía y caciquismo*, en el Ateneo de Madrid en 1901, por el que defendió haber identificado la “esencia honda del mal de España”. Fue tan polémico como influyente desde el mismo momento en que se transmitió a través de la prensa y los centros de “alfabetización discursiva” del país¹⁸. Una década antes de que Costa proclamara la primera cruzada contra el carcomido sistema canovista, su paisano Lucas Mallada (*Los males de la patria*, 1890) ya venía preparando el escenario.

denuncian inútilmente los diarios miles de fraudes y abusos en aduanas, en presidios, en suministros, en contratas, tanto en Ultramar como en la Península, en todos los ministerios, en todos los ramos, en todas las provincias [...], se alude, sin nombrarlas, a ciertas autoridades enriquecidas precisamente con el pretexto de perseguir los juegos prohibidos, o nos hablan de ciertos concejales, de ciertos funcionarios, de ciertos agentes que en casi todas las ciudades y villas importantes adquieren grandes propiedades a la sombra de los consumos, de los abastos, de los establecimientos de Beneficencia, del arbolado, del empedrado y de otros servicios municipales¹⁹.

72

La frustración expresada por Lucas Mallada en *Los males de la patria* era, sin duda, el testimonio de un amplio estado de opinión que estaba creciendo hasta materializarse en denuncias formales y conforme el discurso *regeneracionista* pasaba de las quejas en la prensa y del debate en Ateneos a articularse en discursos políticos acciones en un emergente escenario de movilización política. Entrada la segunda década del nuevo siglo, se va sustanciando una nueva práctica de la denuncia formal contra las innumerables irregularidades que, a tenor de los testimonios contemporáneos, permeaban las administraciones locales en su funcionamiento diario, más allá de las citas electorales. No cabe duda de que, desde entonces, las acusaciones más o menos explícitas por *inmoralidad pública* habían dejado de estar circunscritas al *Diario de Sesiones* o a la prensa satírica.

En suma, el incremento sustantivo de las denuncias por corrupción nos remite tanto a la aparición de una nueva cultura anticorrupción, de raíz regeneracionista en sus distintas variantes, como a su popularización a través de centros y medios de alfabetización discursiva (prensa, casinos, ateneos... y Casas del Pueblo). Igualmente, se

16. En la introducción a la citada colección de síntesis regionales sobre el caciquismo, VARELA ORTEGA convino en definir la Restauración como un sistema liberal estable, aunque no democrático, en que el “fraude electoral gubernamental se combinaba y administraba sabiamente para integrar intereses e influencias locales” (*El poder de la influencia...*, pp. 10-14); Manuel MARTORELL LINARES y Fernando DEL REY REGUILLO, “El parlamentarismo liberal y sus impugnadores”, *Ayer*, 63 (2006), pp. 23-52.

17. José VARELA ORTEGA, “De los orígenes de la democracia en España, 1845-1923”, en FORNER, *Democracia, elecciones...*, pp. 129-202.

18. Pol DALMAU, “Denunciar al cacique. Moralidad y acción política bajo la Restauración”, en PEÑA y FERIA, *Corrupción política y liberalismo...*, pp. 53-68. Sobre el concepto de “alfabetización discursiva”, véase la tesis defendida por MANN, *Las fuentes del poder social...*

19. Lucas MALLADA, *Los males de la patria y la futura revolución española. Consideraciones generales acerca de sus causas y efectos*, Madrid, Tip. M. Ginés Fernández, 1890, p. 181.

ha subrayado por otros investigadores como otro punto de partida de este cambio en la cultura política, la cada vez más extendida propaganda republicana, en tanto que promovía las exigencias de adaptación de la administración local a los principios de modernidad, que privilegiaba el bien común y la separación entre lo público y lo privado, como ya señalamos. A ello habría que sumar las exigencias de honradez de los nuevos discursos socialistas²⁰. En todo caso, una coyuntura disruptiva en la cultura política en la que la ideología parecía finalmente desplazar las relaciones de tipo *carismático* (Max Weber) que habían sustentado las relaciones clientelares tanto de los pequeños cacicatos locales como las de los grandes *grandes electores* provinciales en el sistema liberal-oligárquico nacido en el siglo XIX.

En el bien entendido que resultaba imprescindible formación y acceso a los recursos de la administración de Justicia, cabe pensar que esta dinámica interponer demandas en sede judicial requirió del concurso activo de elementos de las clases medias (profesiones liberales, empleados, pequeña burguesía) y trabajadores cualificados, movilizados todos en esta coyuntura disruptiva de la cultura política preexistente. Se trata del epifenómeno político de una nueva sociedad civil en expansión, de manera intensa a partir de 1910 en España, por el impacto de la segunda ruptura industrial en los espacios urbanos, sin olvidar, hay que subrayarlo, los núcleos semiurbanos/semirurales transformados en cuñas de la modernización y democratización dentro de geografías provinciales todavía abrumadoramente agrarias²¹.

Así pues, lo que queda documentado es que, desde 1915, los impugnadores del sistema caciquil parecen recurrir, con cada vez mayor frecuencia, a la Justicia ordinaria (sin que esto implique descartar otras vías tradicionalmente mejor conocidas por la historiografía) para denunciar la inmoralidad en la gestión de un gobierno local en manos de las redes clientelares tradicionales. Ahora bien, teniendo en cuenta el raquítico estado de las haciendas locales de la época, lo más habitual sería que estas denuncias hicieran referencia a irregularidades cometidas por ediles y otros responsables en, por ejemplo, el reparto de puestos de trabajos de ínfima cualificación gestionados por los Ayuntamientos (los famosos *trabajos del plus*), o en la práctica de apañar la contrata de eventuales obras municipales (de monto menor). Dicho esto, también parece ser cierto que, pese a la escasa cuantía de lo supuestamente malversado, estas situaciones de todos conocidas eran focos de una endémica tensión, cuando no de brotes de conflicto social, en la geografía municipal española.



20. Juan Antonio CANO GARCÍA, “El Ayuntamiento y el poder de la élite en Valladolid”, en Pedro CARASA SOTO, *Ayuntamiento, Estado y Sociedad. Los poderes municipales en la España contemporánea*, Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid, 2000, pp. 43-70.

21. José María BEASCOECHEA GANGOITI y Luis E. OTERO CARVAJAL (eds.), *Las nuevas clases medias urbanas. Transformación y cambio social en España, 1900-1936*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2015; Rafael CRUZ, *Protestar en España, 1900-1923*, Madrid, Alianza, 2015; Luis E. OTERO CARVAJAL y David MARTÍNEZ LÓPEZ, “Expansión urbana y conflicto social en España, 1890-1936”, en ídem e ídem (dirs.), *Entre huelgas y motines. Sociedad urbana y conflicto social en España, 1890-1936*, Granada, Comares, 2022, pp. 13-56. Estos cambios democratizadores no estuvieron ausentes en distinta medida en el mundo rural y semiurbano, como pusieran de manifiesto los estudios recogidos en el dossier *Democracia y mundo rural en España, Ayer*, 89 (2013).

La Dictadura de Primo de Rivera: el paroxismo depurador

Hoy en día, los defensores de la *ecuación optimista* parten de la premisa de que la modernización económica y social conlleva el desarrollo político, entendido por mayoritario consenso académico hasta ahora como la democratización de las instituciones. No parece que esto sea tan automático. En un país de *modernización a medias*, como España en la década de 1920, se estaba asistiendo a una creciente participación política, o para ser más exactos, a una creciente demanda de participación por parte de una sociedad civil que parcialmente terminaría por aplaudir (o asumir como inevitable) el golpe de septiembre de 1923²².

En dicha fecha, el edificio constitucional erigido en 1876 se sometió a una voladura, inicialmente controlada por *zapadores* de alto rango, con la intención de dejar intacto el tradicional remate que lo coronaba (pasados siete años, las más elementales leyes de la física arquitectónica evidenciarían el error de este cálculo). Es sabido que el consenso académico apunta a que el golpe de Estado de Primo de Rivera fue recibido con mesianismo regeneracionista y euforia anticaciquil por un segmento significativo de la población urbana y semiurbana, ante la concurrencia en los últimos años de una serie de grandes cuestiones que hicieron temblar las estructuras del sistema de la Restauración²³.

Tabla 4: Causas incoadas por corrupción pública ordinaria durante la Dictadura de Primo de Rivera

AÑO	CAUSAS	%
1923-1924	2.337	31,6
1924-1925	1.244	16,8
1925-1926	841	11,4
1926-1927	730	9,9
1927-1928	660	8,9
1929	793	10,7
1930	799	10,8
<i>TOTAL</i>	<i>7.404</i>	<i>100,0</i>
<i>MEDIA ANUAL</i>	<i>1.058</i>	

F.: Causas incoadas por el Tit. VII/VIII (CP) en los Juzgados de Instrucción y Primera Instancia. *Anuario Estadístico de España*, “Justicia en lo criminal”, varios años. Elaboración propia.

Dicho esto, la dinámica de participación política a través del aparato judicial (único poder institucional superviviente del Estado liberal) no sólo no desapareció, sino que se agudizó el primer año de existencia de la Dictadura de Primo: ahí es cuando se

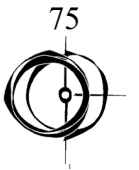
22. Ralf DAHRENDORF, *El conflicto social moderno: ensayos sobre política de la libertad*, Barcelona, Mondadori, 1988; Barrington MOORE, Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Barcelona, Península, 2000.

23. Entre la numerosa literatura académica de estudios estatales, locales y provinciales aflorada desde la década de 1980, entre los que estudia el régimen en su conjunto cabría mencionar, sin ánimo de ser exhaustivo en este momento, el clásico trabajo de María Teresa CALBET (*La dictadura de Primo de Rivera. El Directorio Militar*, Madrid, El Arquero, 1987), así como los posteriores de José Luis GÓMEZ NAVARRO, *El régimen de Primo de Rivera: reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, Cátedra, 1991; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA, *La España de Primo de Rivera. La modernización autoritaria*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, o Leandro ÁLVAREZ REY, *Bajo el fuero militar. La Dictadura de Primo de Rivera en sus documentos (1923-1930)*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2006. Este autor inició una larga línea de investigación cuando publicara años atrás *Sevilla durante la Dictadura de Primo de Rivera (la Unión Patriótica sevillana, 1923-1930)*, Sevilla, Diputación Provincial, 1987.

localiza la gran *oleada* de anticorrupción que observamos en el gráfico más arriba analizado. Su dimensión superó en más del doble, tanto la media del ciclo precedente, como la del conjunto de la serie estudiada. El número de incoaciones sumariales por denuncias contra prácticas corruptas de los anteriores políticos locales se disparó en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de todo el país hasta totalizar ese primer año las 2.337 causas (en 1922-1923 habían sido 980). Ahora bien, igualmente cabe anotar que en el segundo semestre de 1924 y primero de 1925, aunque esta actividad no desaparece, se modera visiblemente antes de convertirse en acusada pendiente descendente con el Gobierno del llamado Directorio Civil y situarse en los bajos niveles previos a la crisis de la Restauración.

Al poco de constituirse el Directorio militar, Primo de Rivera expresaba en la prensa afín que la “esencia del mal de España está honda. Reside en el caciquismo rural”, con lo que asumía el discurso regeneracionista. Tras sustituir a los gobernadores civiles por militares en las 49 provincias, el Real Decreto del 30 de septiembre de 1923 disolvía Ayuntamientos y, días más tarde, por el Real Decreto del 20 de octubre, los nuevos gobernadores militares designarían igualmente a miembros del Ejército como delegados gubernativos en cada distrito (o partido judicial). Se esperaba que el delegado actuara como un pequeño *cirujano de hierro* entre cuyas funciones terminaría recayendo la de “discernir entre lo bueno y lo malo en cada localidad”²⁴, esto es, garantizar la idoneidad de los vecinos postulados a las nuevas Juntas de Vocales Asociados que se constituyeron como gestoras en los ayuntamientos (al margen de las redes caciquiles tradicionales). Estas Juntas serían futuros viveros de miembros de la Unión Patriótica. Mientras tanto, se encargarían del saneamiento de los Ayuntamientos de su distrito mediante visitas giradas a aquellas corporaciones denunciadas por irregularidades, en tanto se aprobaba un sistema de denuncias anónimas que servirían de base para organizar esas visitas discrecionales. Al presentarse en el consistorio, el delegado fiscalizaría el estado de sus cuentas, las actas de acuerdos y cualquier evidencia relevante de los contratos gestionados por los ediles anteriores. La correspondencia del jefe del Directorio conservada en el Archivo Histórico Nacional, entre otros documentos, arroja pistas de que los propios delegados gubernativos promovieron las denuncias y la delación anónima por parte de informantes adeptos de este *movimiento* de salvación nacional, encabezado por el Ejército, bajo el lema de erradicar el caciquismo de la vida política local.

Esta fase disruptiva se dio en las semanas que van desde la disolución de los Ayuntamientos (en octubre) a la toma de posesión efectiva de los delegados gubernativos (diciembre). Por el volumen de causas en el primer año, sería difícil explicarlas en exclusiva por denuncias judiciales interpuestas por esos pequeños *cirujanos de hierro* en la geografía provincial española. La prensa local afín informaba puntualmente del rosario de encarcelamiento de concejales y secretarios de los gobiernos locales recientemente disueltos; algunos de ellos se vieron presionados al reintegro de las cantidades supuestamente malversadas, y no fueron infrecuentes los casos de suicidio entre los señalados públicamente en esta especie de *caza de brujas*. En consecuencia, esta nueva serie de causas sumariales abiertas por corrupción pública ordinaria permite aprehender la dimensión cuantitativa, con más certeza que hasta



24. Según palabras de Severiano Martínez Anido, en GONZÁLEZ CALBET, *La dictadura de Primo de Rivera...*, pp. 142-145.

ahora, del clima de terror y pánico que se extendió entre los alcaldes, concejales y secretarios de los cabildos depuestos²⁵.

Pasada la oleada de los primeros meses, va a ser determinante el cambio de estrategia política del régimen, comenzando por la sustitución del Directorio Militar por el Consejo de ministros, conocido como *Directorio Civil*. Como ya pusiera de relieve en primer lugar la clásica investigación citada de María Teresa Calbet, había que solventar el problema de escasez de cuadros locales para la nueva administración. Al haberse excluido en un principio a individuos señalados como miembro de las redes clientelares tradicionales, se reducía el margen de selección de los nuevos dirigentes municipales que el régimen precisaba (aparte de crearse un Cuerpo de Secretarios e Interventores de la Administración local). En definitiva, el Gobierno se hará más acomodaticio con los viejos políticos locales, si bien la rehabilitación de conocidas figuras del caciquismo en los municipios no estará exenta de las críticas por parte de miembros de la Unión Patriótica que los señalaban como vicarios ocultos del viejo caciquismo rural. Las denuncias por rivalidades internas entre grupos no fueron infrecuentes en esta segunda parte del ciclo político. Tiempo más tarde, uno de los nombres clave de la derecha española desde entonces, José Calvo Sotelo, destacado ministro del Directorio Civil de Primo de Rivera, vendría a reconocer y lamentar los excesos cometidos por el recurso a la denuncia anónima y la fiebre anticaciquil contra personas de orden a lo ancho de la geografía española en esos años.

76

Sin duda, el discurso anticorrupción de corte regeneracionista podría haber contribuido al advenimiento de la Dictadura como vía de solventar un “hondo mal” que se representaba como endémico desde el régimen anterior. Fuera como fuese, la Dictadura supuso, pese al proyecto *non nato* de Calvo Sotelo, la anulación del derecho fundamental de participación: el sufragio, en un momento de creciente movilización política y modernización social. Las colusiones público-privadas surgidas al socaire de la gran obra pública y de la política modernizadora liderada por el ministro de Hacienda, en la promoción de la economía monopolística, terminaron por laminar la legitimidad del régimen, entre otras variables políticas y económicas que tener en cuenta a tenor de la literatura académica.

Lo cierto es que, hacia enero de 1931, el discurso anticorrupción quedaba ya sólo en las manos de quienes inicialmente lo habían introducido en el tablero político del país: las fuerzas republicanas, en franca conspiración contra una Corona aún más desacreditada que en 1923, tanto por sus connivencias con la Dictadura como por los numerosos intereses privados que salieron a la luz.

La Segunda República: pequeñas denuncias, grandes escándalos

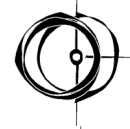
Entramos en el escenario más crítico en la senda de la modernización política de España. Las pervivencias caciquiles seguían rastreándose en la corrupción y otros comportamientos electorales del amplio mundo rural tras la proclamación de la Segunda

25. Llegados hasta aquí, convendría revisar algunas estadísticas parciales que se han reproducido en la literatura académica especializada en el período desde finales de la década de 1980. Las cifras parciales conocidas por la clásica investigación de Fernández Almagro apuntan a que las primeras semanas que van desde la disolución de los ayuntamientos en octubre a la toma de posesión efectiva de los delegados gubernativos el 7 de diciembre vendría a constituir la fase irruptiva de la primera ola de denuncias que dio como resultado la visita a 815 Ayuntamientos, 109 incoaciones de sumarios y la destitución de 152 secretarios (GONZÁLEZ CALBET, *La dictadura de Primo de Rivera...*, p. 26).

República por las masas urbanas en abril de 1931. En esta dirección, la conocida investigación de Ben-Ami señala un importante número de denuncias por fraude en las elecciones municipales del 12 de abril, interpuestas contra los factores de las redes caciquiles supervivientes. Este tipo de impugnaciones por corrupción política siguieron siendo recurrentes sobre todo en los distritos rurales en convocatorias ulteriores. En consecuencia, con la llegada de la democracia republicana, estos indicios revelan que los canales institucionales naturales para la participación política parecían ahora funcionar mejor que cuando la Fiscalía emitió la citada Circular de 1918²⁶.

En cuanto a la corrupción pública ordinaria, objeto de nuestro estudio, si aún quedara alguna duda, el ánimo de los gobernantes republicanos, o una parte de ellos al menos, bien pudo quedar sintetizado en el discurso dado en el Ateneo de Madrid por el ministro socialista Indalecio Prieto, quien declamó contra “la conculcación descarada de la ciudadanía” y otra “serie de latrocinios” que había significado la dictadura de Primo de Rivera, “tropelías” que no debían quedar en la impunidad²⁷.

Los grandes escándalos fueron monitorizados por la prensa de la época, como es sobradamente conocido²⁸. Si la causa abierta contra el ex ministro Santiago Alba durante la Dictadura de Primo de Rivera no llegó a tener trascendencia penal, la vida de la República se vio salpicada por grandes *affaires*, algunos con trascendentales repercusiones políticas, a corto y a medio plazo: el caso Juan March que, convertido en causa prioritaria de la Fiscalía como primer *corruptor nacional* y habiendo sido recusada su acta como diputado por fraude electoral, terminaría financiando el golpe de Estado de 1936; el conjunto *Estraperlo y Tayá* que manchó a destacados dirigentes del Partido Radical para terminar cuestionando al propio Jefe del Estado y ser causa de la ruptura del Gobierno de coalición del Segundo Bienio pocos meses antes del inicio de la Guerra Civil. Resultan ejemplos de ese principio de comunicación política según el cual las acusaciones de corrupción sirven para destruir la legitimidad de los adversarios²⁹. Pese a estas repercusiones en la vida política, la mayoría de los escándalos del período tuvo entre nulo y escaso recorrido procesal, a la vista de la documentación histórica del Tribunal Supremo. En todo caso, la política del escándalo representaría el cenit de la mediatización interesada de los modernos niveles de tolerancia de la corrupción por la población³⁰.



26. La “fase más crítica”, en Nigel TOWNSON, *¿Es España diferente? Una mirada comparativa (siglos XIX y XX)*, Madrid, Taurus Historia, 2010, p. 23. Un primer balance historiográfico de los numerosos estudios locales y regionales que evidenciaban la pervivencia de estas redes clientelares más allá de la dictadura de Primo de Rivera se debe a Javier TUSELL, “El sufragio universal en España (1891-1936)”, *Ayer*, 3 (1991), pp. 13-62. Shlomo BEN-AMI, *Los orígenes de la Segunda República española. Anatomía de una transición*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

27. Mercedes CABRERA, “Corrupción, negocios y política”, en RIQUEL et al., *La corrupción política...*, pp. 181-196.

28. Jaume MUÑOZ JOFRE, *La España corrupta. Breve historia de la corrupción (de la Restauración a nuestros días, 1875-2016)*, Granada, Comares, 2016, pp. 59-68.

29. Jens-Ivo ENGELS, “La modernidad de la corrupción”, en M. Antonia PEÑA GUERRERO y Marta BONAUDO (dirs.), *Historia cultura de la corrupción política. Prácticas, escenarios y representaciones contemporáneas*, Rosario, Prohistoria, 2019, pp. 19-34.

30. Carlos FERRÉ OLIVÉ, “La corrupción en la Segunda República y el Primer Franquismo”, en RIQUEL et al. *La corrupción política ...*, pp. 403-412. Una síntesis histórica de los grandes *affaires* de la Segunda República en MUÑOZ, *La España corrupta* (precedente del libro que poco después publicaría el hispanista Paul Preston).

Fuera como fuese, las declaraciones del ministro Prieto actualizaban el discurso de la anticorrupción, por el que el papel del viejo cacique *costista* ahora lo representaba el capitalista en colusión de intereses con los dirigentes de la Dictadura. Como otros dirigentes antes, replicaba la dinámica de recurrir al Título VII de la Justicia en lo criminal (Tít. VIII en el nuevo código republicano de 1932) para un ajuste de cuentas con el pasado de los adversarios políticos. A ras de suelo, esta dinámica también se reprodujo en la escala local y provincial en un clima de sospecha contra ciertos contratos, acuerdos y cuentas de los Ayuntamientos de la Dictadura; contra señalados militantes del extinto partido único (la Unión Patriótica) que ejercieron cargos y medraron en todas las administraciones locales. Se actuaba como una especie de control democrático en diferido, no tanto promovido desde el Gobierno (como vimos con Primo de Rivera), sino desde las fuerzas políticas y la movilización social que lo sustentaban en todo el país.

Tabla 5: Causas incoadas por corrupción pública ordinaria durante la Segunda República

AÑO	CAUSAS	%
1931	1.337	23,2
1932	1.324	23,0
1933	1.215	21,1
1934	691	12,0
1935	574	10,0
1936	621	10,8
<i>TOTAL</i>	<i>5.762</i>	<i>100,0</i>
<i>MEDIA ANUAL</i>	<i>960</i>	

F.: Causas incoadas por el Tít. VII/VIII (CP) en los Juzgados de Instrucción y Primera Instancia. *Anuario Estadístico de España*, “Justicia en lo criminal”, varios años. Elaboración propia.

La serie para este escenario político nos revela que el volumen de denuncias quedó muy lejos del presentado durante el paroxismo depurador al que se asistió en los primeros meses de la Dictadura de Primo de Rivera. De cualquier modo, sí se vuelve a reproducir la dinámica de una primera ola de demandas penales nada más constituirse el Gobierno provisional que, como cabe suponer, se interponen contra destacados cargos de la Unión Patriótica y caciques locales. Estas prácticas se extendieron durante gran parte del *Bienio progresista*, con una media anual de incoaciones por corrupción superior al millar por año (1931-33). A partir de 1934, con la llegada de la coalición conservadora al poder, se corrigen a la baja estos datos de incoaciones, que se mantendrán en estos reducidos márgenes hasta el final de la Guerra Civil.

El descenso en el número de denuncias ordinarias es paradójicamente coetáneo con el gran escándalo que paralizó al Gobierno y afectó a una fuerza popular en votos y central del sistema de partidos de la República, como hemos comentado: el Partido Radical. Por otra parte, la polaridad y conflictividad políticas del país, lejos de remitir, seguía el viaje inverso en una pendiente ascendente³¹. Siguiendo la tesis que venimos defendiendo, ello indicaba que ya se habían desarrollado otros canales y escenarios

31. Francisco COBO ROMERO, “El conflicto político campesino en Andalucía durante la crisis de los años treinta”, en Manuel GONZÁLEZ DE MOLINA (ed.), *La Historia de Andalucía a debate*, vol I: *Campesinos y jornaleros*, Granada, Anthropos/Diputación Provincial, 2000, pp. 103-134; Carles ENRECH y José Luis OYÓN, “Del sindicalismo de oficio al sindicato único. Cualificación, inmigración y cenetismo en Barcelona, 1910-1939”, en OTERO CARVAJAL y LÓPEZ MARTÍNEZ, *Entre huelgas y motines...*, pp. 155-178; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA et al., *La Segunda República española*, Barcelona, Pasado & Presente, 2015.

políticos en los que materializarse la creciente movilización y participación de la sociedad civil, al margen de los Juzgados de Primera Instancia, como hasta ahora se había venido haciendo.

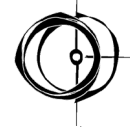
Guerra Civil y Primer franquismo: la corrupción como régimen

Con el estallido de la Guerra Civil, resultaría demasiado obvio comentar que luchar contra la corrupción bajó de nivel entre las prioridades de la vida política, interpelada por los discursos ya de resistencia, ya de victoria. El estado de guerra no pudo menos que desarticular todas las instituciones, incluyendo la Administración de Justicia. La Justicia ordinaria cedió ante las jurisdicciones especiales: los llamados Tribunales populares en la España republicana, y los Tribunales militares sumarísimos en el bando sublevado. Las estadísticas de estos tres años sólo pudieron recomponerse pasada más de una década del inicio del conflicto. Además, las cautelas también se justifican respecto a qué se está registrando, dado el propio contexto en que trabajaron Juzgados y Audiencias, en un país con dos administraciones, cuyas demarcaciones se movían con la línea del frente en el tiempo. Baste decir que un indicador de las dificultades para estudiar este escenario lo presenta el hecho de que, en las investigaciones históricas sobre corrupción recientemente presentadas en reuniones científicas o publicadas, se suele pasar de puntillas por estos tres años de guerra. Así pues, consciente de que toda información es necesaria para la comunidad científica y una vez tomadas las mínimas precauciones, en nuestro trabajo hemos optado, en la medida que lo permiten las fuentes aquí estudiadas, por ir llenando este vacío.

Tabla 6: Causas incoadas por corrupción pública ordinaria durante la Guerra Civil y el Primer Franquismo

AÑO	CAUSAS	%
1937	407	43,8
1938	275	29,6
1939	248	26,7
<i>TOTAL DEL CICLO</i>	<i>930</i>	<i>100,0</i>
<i>MEDIA ANUAL DEL CICLO</i>	<i>310</i>	
1940	750	6,7
1941	1.219	10,9
1942	690	6,2
1943	750	6,7
1944	1.087	9,8
1945	768	6,9
1946	855	7,7
1947	775	7,0
1948	823	7,4
1949	868	7,8
1950	904	8,1
1951	859	7,7
1952	793	7,1
<i>TOTAL DEL CICLO</i>	<i>11.141</i>	<i>100,0</i>
<i>MEDIA ANUAL DEL CICLO</i>	<i>857</i>	

F.: Causas incoadas por el Tít. VII/VIII (CP) en los Juzgados de Instrucción y Primera Instancia. *Anuario Estadístico de España*, “Justicia en lo criminal”, varios años. Elaboración propia.



Como cabía presuponer, el perfil general de estos dieciséis años de Guerra Civil y Primer Franquismo muestra que el nivel de denuncias e incoaciones por corrupción pública descendió visiblemente. En esta evolución, los años 1938 y 1939 están subrayados con los valores más bajos de toda la serie histórica, coincidiendo con el enquistamiento del conflicto. Tras proclamarse la *Victoria* por los sublevados, se observa repuntar la media de causas (857) respecto a la Guerra Civil, pero en global es la más baja de toda la serie. La corrupción se presenta como un delito más, concurrente en una batería de tipos delictivos ordinarios y especiales empleados por el poder coercitivo del nuevo Estado contra el adversario político derrotado, sometido a una depuración integral de toda su vida pública anterior. Como muestra la serie, la Justicia ordinaria participó como un instrumento más del Estado coadyuvante de las otras jurisdicciones especiales, ciertamente protagonistas en estos momentos, como el Tribunal de Responsabilidades Políticas³². Tal como hicieron los militares al tomar posesión en sus distritos como delegados gubernativos durante el primer Directorio de Primo de Rivera, se va a promover desde las instituciones franquistas la denuncia y la delación anónima, pero ahora la causa general abierta no era depurar el país del caciquismo rural de 1923, sino la limpieza ideológica contra la sociedad civil partícipe del proceso de modernización sociopolítica que habían significado los años previos al golpe de Estado: desde militantes del movimiento obrero a republicanos de las nuevas clases medias con alguna relevancia en la vida política local. En los Juzgados de Primera Instancia de distrito se abrieron sumarios por denuncias de corrupción interpuestas por ciudadanos adeptos al nuevo orden contra antiguos ediles y empleados públicos de extracción ideológica tanto socialista como liberal (nos hemos encontrado en algún caso una demanda contra un cargo municipal de tiempos de la Unión Patriótica).

El discurso de lucha contra la corrupción no sólo encubrió una más integral represión de los desafectos al nuevo Estado. El hambre y la necesidad de la inmensa mayoría fue el escenario para que aflorara un silencioso rumor contra un tipo socialmente detestable: el nuevo rico. La lucha contra la corrupción en este nuevo escenario aportaría una segunda utilidad, en esta ocasión discursiva, que el régimen no tardó en aprovechar. Como se ha puesto de manifiesto en la historiografía, el golpe de Estado de 1936 y el régimen surgido significaron la cesura abrupta del emergente proceso de movilización y participación de la sociedad civil que venimos analizando como fondo de estas prácticas de la denuncia. Las bases sociales que sustentaban aquella reacción a la modernización política defendían la *sociedad de orden*, pero a la vez el régimen buscó asegurar amplios apoyos populares modelando un discurso fiscal que tuvo que acompañarse de propuestas nuevas como el reclamo de la “justicia social”³³. El régimen creó la Fiscalía de Tasas, pero vino a ser un *gestor de la miseria*;

32 Quizás la investigación de referencia, por la cantidad de expedientes estudiados por sus autores, se recoge en los trabajos que conforman la obra Miguel GÓMEZ OLIVER, Fernando MARTÍNEZ LÓPEZ y Antonio BARRAGÁN MORIANA (dirs.), *El "botín de guerra" en Andalucía: cultura represiva y víctimas de la ley de responsabilidades políticas, 1936-1945*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015. A lo ancho de la geografía provincial y local española, nuevas investigaciones hacen aflorar en los últimos años las consultas realizadas en las secciones de Justicia de los Archivos Históricos, como muestra el excelente trabajo de Pedro FERIA VÁZQUEZ, *La represión económica en Huelva durante la Guerra Civil y la Posguerra [...] el Tribunal de Responsabilidades Políticas (1936-1945)*, Huelva, Diputación Provincial, 2016.

33. Carme MOLINERO, “El reclamo de la ‘justicia social’ en las políticas de consenso del régimen franquista”, *Historia Social*, 56 (2006), pp. 93-110.

el *gran acaparador* de rango nacional, como en la época se denominaba solía quedar indemne. Los resultados fueron ciertamente exigüos al centrarse en perseguir el pequeño estraperlo: gente común que recurría al mercado negro como medio de subsistencia y para el que en ocasiones requería la complicidad de empleados públicos de bajo rango en aduanas o en los numerosos abastos y oficinas de arbitrios y consumo de la geografía municipal del país. Este clima promovió en estos años un rosario de denuncias de particulares y autoridades contra estas infracciones, que explican la última ola de 1944, en el momento más crítico del régimen hasta entonces (coincidiendo con el empeoramiento de los abastos de primera necesidad por sucesivas malas cosechas y un mayor bloqueo financiero y comercial internacional en consonancia con los triunfos aliados en Europa)³⁴. A todo esto, en el *Anuario de España en 1953* desaparece el estadillo de datos que venimos empleando.

En consecuencia, podemos afirmar que el escenario político de posguerra asistió a la actualización de las representaciones, discursos y prácticas contra la corrupción. Al no limitarse a minar la legitimidad del adversario político, como en escenarios previos, se convirtió adicionalmente en un instrumento coadyuvante en la limpieza ideológica del país y, poco después, en un mecanismo de control social, que terminaría por ampliar el consenso social en torno al régimen. Ahora bien, el gran estraperlo y los grandes intereses beneficiarios de las colusiones negocio-política quedaron a salvo. Así, hacia 1966, Dionisio Ridruejo, un conspicuo y desencantado *camisa vieja*, titulaba un artículo aparecido en *Cuadernos para la libertad de la Cultura* con una disyuntiva retórica que era toda una sentencia política: “La corrupción del Régimen o el Régimen de la corrupción”³⁵.

Algunos apuntes para una conclusión

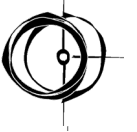
Parafraseando a un prestigioso historiador de la cultura, la realidad es como se la representa³⁶. La representación de una honda y extensa *inmoralidad pública* e introdujo en el discurso público de España desde la primera década del siglo XX, con un efecto performativo del imaginario colectivo en términos de una excepcionalidad española, entendida como *anomalía* y *fracaso* modernizador. Este discurso ya no se limitaba a constatar un supuesto mal endémico, como en el siglo XIX, sino que interpelaba a la participación de la nueva sociedad civil para su erradicación. Así pues, podríamos considerar que este protagonismo de la corrupción en los sucesivos discursos dominantes y el uso sistemático de su denuncia como arma entre rivales de la nueva política de masas no pudieron menos que cuestionar profundamente la legitimidad en términos democráticos de las instituciones públicas más allá de cada coyuntura³⁷.

34. Miguel Ángel DEL ARCO BLANCO, “El estraperlo: pieza clave en la estabilización del régimen franquista”, *Historia del Presente*, 15 (2010), pp. 65-78.

35. Dionisio RIDRUEJO, “La corrupción del Régimen o el Régimen de la corrupción”, citado en Patxo UNZUETA. “Corrupción”, en Javier FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y Juan Francisco FUENTES (dirs.), *Diccionario político y social del siglo XX español*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 306-311.

36. Roger CHARTIER, *Escribir las prácticas: discurso, práctica, representación*, Valencia, Cañada Blanc, 1998.

37. *Transparency Internacional* en su “Barómetro Global de la Corrupción (CCB)– Unión Europea 2021” ponía de relieve que el 86% de los españoles percibían la corrupción como un grave problema, y compartían esta percepción con algo más de dos tercios del conjunto de ciudadanos europeos. Por grupos de poder, casi una quinta parte de los encuestados consideraba que la corrupción era mayoritaria o general



En función de las posibilidades dadas por la documentación consultada, hemos podido discriminar entre corrupción política (fraude electoral) y corrupción pública ordinaria, sobre la que hemos centrado el análisis. En primer lugar, podemos afirmar que entre 1915 y 1952 en España se registraron altos y constantes niveles de denuncias por corrupción pública ordinaria en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de todo el país, y cuya evolución presenta un comportamiento en forma de sucesivas curvas a modo de *oleadas depuradoras*.

Estas prácticas de la denuncia por corrupción aparecen asociadas al proceso de modernización y democratización de principios del siglo XX que trae a la escena política nuevos actores sociales y políticos que conforman una emergente sociedad civil. Al encontrarse bloqueados *de facto* por las redes caciquiles los pocos canales legalmente habilitados, las denuncias en sede judicial funcionaron como un recurso supletorio de impugnación y de control de los gobiernos locales desde la crisis de la Restauración.

Toda vez que las posteriores oleadas de anticorrupción se registrarían en un momento político muy inicial de cada uno de los ciclos políticos, cabe pensar que las denuncias por corrupción se dirigieron contra cargos y empleados de los gobiernos locales depuestos a colación de cada cambio de régimen. Como paroxismo de esta dinámica, la Dictadura de Primo de Rivera, con su versión autoritaria del discurso regeneracionista, supo catalizar en un primer momento la *fiebre depuradora* contra las redes de influencia del caciquismo tradicional. La República en 1931 aparece como la opción de regeneración democrática para las nuevas clases medias urbanas y el movimiento obrero, a la vez que se ve salpicada por grandes *affaires* que comprometieron en última instancia la estabilidad política del régimen. Institucionalizados los canales democráticos para la participación política, la sociedad civil siguió empleando la vía judicial para denunciar la corrupción pública ordinaria del régimen anterior y de las pervivencias caciquiles en el mundo rural y semiurbano.

En resumidas cuentas, durante estas décadas denunciar la corrupción había pasado a ser un arma de la nueva política de masas. Cabe subrayar aquí que las dos dictaduras militares del período destacarían por alentarla contra los políticos del respectivo régimen liberal depuesto. De manera espuria en ambos casos, vieron en esta práctica un instrumento de legitimación popular mediante la capitalización de los nuevos umbrales de tolerancia de la corrupción que definen una sociedad en transición a la modernidad. El Primer Franquismo vería en ello adicionalmente uno de los instrumentos políticos coadyuvantes de limpieza ideológica y control social.

Por último, no cabe duda de que, constatado lo sistemático y extendido del recurso a las denuncias por corrupción pública ordinaria en los distintos escenarios de participación aquí estudiados, se abre un campo documental, todavía en gran medida por explorar, en la Sección de Justicia de los Archivos Históricos provinciales del país. Sería además una ventana de oportunidad para ensamblar reflexiones, intereses,

entre parlamentarios, Gobierno, funcionarios y alcaldes, por este orden de gravedad. A este respecto, resulta paradójico que, pese a la percepción de una corrupción rampante, sólo el 2% de los españoles admite haber tenido que pagar un soborno para acceder a los servicios públicos, dato que se contrapone al 7% en la media de Europa. El informe añade que, en la mitad de los países, los banqueros y los ejecutivos de las empresas son percibidos como más corruptos que cualquier institución del sector público (<https://transparencia.org.es/>, consulta: 15-10-2021).

conceptos y métodos tanto de la Historia cultural de la política como de la Historia social.

