

---

## *La financiación ilegal de los partidos políticos: un análisis político-criminal*

Maroto Calatayud, Manuel. Madrid: Marcial Pons, 2015, 392 pp.

En su libro *The Fallacy of Campaign Finance Reform*, publicado en 2006, John Samples, *professor* de la Universidad John Hopkins en Washington, D. C., encuadra los estudios sobre financiación política en dos tradiciones, que denomina madisoniana y progresista. El objetivo principal de la ley para la tradición madisoniana es salvaguardar la libertad individual de la injerencia del poder político, mientras que para la tradición progresista lo prioritario es proteger el interés general de los grupos económicos que utilizan la política para obtener ventajas especiales. El libro sobre la financiación ilegal de los partidos en España, que es el objeto de esta recensión, se inscribe sin la menor duda en la tradición progresista. El autor del libro, el profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha Manuel Maroto, examina los casos más notables de financiación irregular desde el período de la Transición en España y describe las prácticas usadas por los partidos españoles para obtener fondos al margen de la ley; prácticas que han contribuido no poco al descrédito de las elites políticas ante la opinión pública. La radiografía que resulta de este examen es la de un Estado capturado por los partidos, que controlan la cúpula del Poder Judicial, colonizan la Administración Pública y se lucran con la venta de favores a las empresas. En lo que sigue, discuto algunas de las opiniones del autor de este libro de lectura obligada para los interesados en la historia reciente de la financiación política en España.

En la introducción del libro, el profesor Maroto considera la financiación irregular de los partidos como una consecuencia de «la invasión de lo político por las fuerzas del mercado» (p. 17). Esta explicación no me convence porque no se establece claramente la dirección de la causalidad. En el plano teórico es tan verosímil que las empresas sobornen a los partidos (es decir, que la causalidad vaya del mercado a la política) como que sean los partidos los que extorsionen a las empresas, exigiéndoles comisiones por otorgarles contratos y favores (con lo que la causalidad iría en la dirección opuesta).

El profesor Maroto defiende la primera alternativa, pero las pruebas y argumentos que presenta son favorables a la segunda. Por ejemplo, Maroto aporta datos procedentes de investigaciones judiciales que apoyan la sospecha de que si una empresa aspira a conseguir un contrato de obras o de prestación de servicios en el sector público, tiene que abonar la comisión que le pide quien concede el contrato. Esta misma lógica de *pay to play politics* aparece una y otra vez en el capítulo I del

libro, en el que se exponen con detalle los principales casos de financiación irregular de las tres últimas décadas y se examina el funcionamiento de las sociedades creadas por los partidos (en especial, las creadas por el PSOE en los años ochenta) para recibir fondos de algunos bancos y grandes empresas. Asimismo, Maroto llama «patrimonialización de la actividad administrativa» (p.198) a la creación de estructuras paralelas en la Administración Pública por el partido que se hace con el poder político, para explotar en su propio beneficio (o el de sus cargos) las decisiones con mayor potencial extractivo, como las adjudicaciones de contratos y la recalificación de terrenos.

No debería ser motivo de sorpresa, por tanto, que las empresas muy dependientes de las decisiones políticas, como por ejemplo las concesionarias de infraestructuras, quieran agradar al partido que gobierna con donaciones de dinero o de otros activos. Sin embargo, que esta práctica exista (si damos por buenas las informaciones procedentes de las actuaciones judiciales y del periodismo de investigación), no permite atribuir al mercado la financiación irregular de los partidos. Hacerlo supondría dar por sentado que las empresas establecieron estas reglas del juego, cuando no hay pruebas de que haya sido así, lo que no implica que las empresas no estén interesadas en mantener unas reglas que les permiten comprar influencia política cuando les conviene. Una ventaja del régimen de transparencia informativa sobre las actividades de los grupos de presión vigente en Estados Unidos, es que permite un análisis de las conexiones entre el mercado y la política menos basado en apriorismos.

Entre los fallos del sistema de financiación de los partidos en España, Maroto destaca en el capítulo II su efecto «cartelizador» de la oferta política. En mi opinión, el sistema español no produce tal efecto. Es cierto que alguna de sus normas, como la regla de reparto de la ayuda estatal para el gasto ordinario de los partidos, impide el acceso al dinero público de las formaciones extraparlamentarias. Sin embargo, otras normas, como la que limita el gasto electoral, favorecen a los partidos nuevos al disminuir la barrera de entrada a la representación política. Como ambos efectos operan en sentido contrario, el resultado neto es una cuestión empírica; y los investigadores que se han ocupado de este problema han encontrado más pruebas contra la tesis de la «cartelización» que a favor, tanto en España como en otros países (ver, por ejemplo, Jenson, 1991; Gillespie, 1998; Pierre *et al.*, 2000; Casas Zamora, 2005; y García-Viñuela, 2009).

Un grave fallo del régimen español de financiación política que expone el profesor Maroto es la falta de un control externo efectivo sobre las cuentas de los partidos. Este es un defecto revelador de la intención de las elites políticas al diseñar la regulación de 1987 y las reformas posteriores, ya que los partidos han conseguido en la práctica neutralizar el control de su actividad financiera escogiendo como consejeros del Tribunal de Cuentas a personas de su confianza. Y han atribuido, además, a este órgano la competencia para sancionar las irregularidades que detecte al fiscalizar la contabilidad de los partidos, tal vez porque el Tribunal de Cuentas, como escribe Maroto, es «abiertoamente reacio» (p. 299) a ejercer esa competencia.

Las páginas 148 a 162 del libro se dedican al análisis de las reformas de la financiación de los partidos de 2012 y 2015. El profesor Maroto pone de relieve la distancia

que existe entre el marketing de las reformas (dirigido a convencer a los votantes de que con ellas se van a impedir nuevos casos de corrupción política) y la ausencia de avances reales para hacer las donaciones a los partidos más transparentes y el control externo de sus cuentas más independiente de los partidos. Ambas reformas parecen guiadas por el objetivo lampedusiano de cambiar la legislación para que los partidos puedan mantener los mismos hábitos financieros. Es particularmente dudosa la eficacia de prohibir las donaciones y las condonaciones de deuda de las personas jurídicas a los partidos, que ha sido la medida más publicitada de la última reforma. Por el contrario, dado que las reformas adoptadas no han limitado la facultad de los partidos para tomar decisiones que comportan importantes beneficios para las empresas, lo que cabe esperar es que cuanto más restrictiva sea la regulación, menos se cumpla y las empresas recurran con más frecuencia a las donaciones irregulares.

Hasta el año 2015, cuando al recaudar fondos para un partido se cometían delitos como el cohecho, la falsedad documental o la prevaricación, se imputaban los delitos al agente del partido que incurría en ellos, pero la financiación ilegal en sí misma no se castigaba. El delito de financiación ilegal de los partidos se introdujo en el Código Penal en 2015. El capítulo III del libro trata con gran amplitud la regulación del nuevo delito, de la que el profesor Maroto destaca bastantes deficiencias. Por un lado, el límite cuantitativo que se fija para el delito es muy alto. Solo llevan aparejada pena de privación de libertad las donaciones a los partidos que superan la cantidad de 500 000 euros anuales (100 000 euros, si la donación procede del extranjero), siendo las cantidades inferiores sancionadas con multa. Por otro lado, quedan fuera del tipo penal conductas como las condonaciones de créditos, la asunción de gastos por terceros, el regalo de inmuebles o las donaciones a las fundaciones de los partidos, aunque la cantidad sea igual o superior a la considerada delictiva para las donaciones a los partidos. Es también llamativo que no sea delito que los partidos no se doten de un sistema contable adecuado o que incumplan los requisitos establecidos para rendir cuentas al supervisor. En las últimas secciones del capítulo III, Maroto presenta varias propuestas para tipificar el delito de financiación ilegal que evitan los defectos señalados. Entre esas propuestas figura la suya propia, que detalla en las páginas 321-323.

El libro del profesor Maroto muestra que cuando los partidos españoles se han enfrentado a casos de financiación ilegal, se han preocupado más de la repercusión del escándalo en los medios de comunicación que de corregir los comportamientos ilícitos. Y también que desde los años ochenta, los equipos directivos de los partidos honraron a los cargos que cometieron irregularidades en beneficio del partido y denigraron a quienes las denunciaron desde dentro. Esta perversa estructura de incentivos es un factor que puede haber contribuido al avance de la corrupción política en las tres últimas décadas. No disponemos aun de estimaciones fiables sobre el coste que la corrupción política ha comportado para la economía española, pero caben pocas dudas sobre el hecho de que la financiación irregular de los partidos, estrechamente asociada a la corrupción política, ha dañado la legitimidad de la democracia como forma de gobierno.

Hay dos características del estilo de Manuel Maroto que dificultan la lectura de su interesante libro. La primera es la reproducción de citas literales de los autores en los

que se apoya para construir sus argumentos. Esas citas, que son largas y abundantes, introducen temas nuevos que desvían al lector del hilo principal de la exposición. Si el autor resumiera la idea principal de las citas con sus propias palabras, la redacción ganaría en claridad. La segunda característica es la utilización de frases muy largas que dificultan la comprensión del texto. Un estilo más sintético resultaría, en mi opinión, más eficaz. Por otra parte, sería deseable que las editoriales españoles adoptaran la práctica anglosajona de incluir índices onomásticos y analíticos en las publicaciones científicas. Estos índices son de gran utilidad para el lector académico, el destinatario natural de este libro, que es la tesis doctoral de su autor. Hay que agradecer al profesor Maroto su riguroso, estimulante y bien documentado recuento de la financiación ilegal de los partidos en España.

### *Referencias*

- Casas Zamora, Kevin. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- García-Viñuela, Enrique. 2009. «Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política», *Revista Española de Ciencia Política*, 20: 75-96.
- Gillespie, Richard. 1998. 'Party funding in a new democracy: Spain', en Peter Burnell y Alan Ware (eds.), *Funding Democratization*: Manchester: Manchester University Press.
- Jenson, Jane. 1991. «Innovation and equity: The impact of public funding», en Leslie Seidle (ed.), *Comparative Issues in Party and Election Finance*. Toronto: Dundurn Press.
- Pierre, Jon, Lars Svasand y Anders Widfeldt. 2000. «State subsidies to political parties: Confronting rhetoric with reality», *West European Politics*, 23: 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380008425381>.
- Samples, John. 2006. *The fallacy of campaign finance reform*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226734637.001.0001>.

ENRIQUE GARCÍA-VIÑUELA  
Universidad Complutense de Madrid