



UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE  
Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas

**REPERCUSIÓN DE LAS FUENTES DE  
FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN SU ENDEUDAMIENTO  
BANCARIO. UN ESTUDIO COMPARADO  
A NIVEL NACIONAL E  
INTERNACIONAL**

TESIS DOCTORAL  
**Mónica González Morales**

Director:  
**Dr. José Antonio Caveró Rubio**

Elche, marzo de 2021

**D. JOSÉ ANTONIO PÉREZ JUAN**, coordinador del programa de doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Miguel Hernández de Elche

**CERTIFICA**

Que el trabajo de investigación desarrollado por **Dña. MONICA GONZÁLEZ MORALES** con el título “REPERCUSIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN SU ENDEUDAMIENTO BANCARIO. UN ESTUDIO COMPARADO A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL”, reúne las condiciones para ser defendido como tesis doctoral con el fin de optar al grado de Doctor.

Y para que surta los efectos oportunos allí donde corresponda firmo el presente en Elche, a 28 de febrero de 2020.



D. José Antonio Cavero Rubio, en calidad de director de la tesis doctoral “Repercusión de las fuentes de financiación de los partidos políticos en su endeudamiento bancario. Un estudio comparado a nivel nacional e internacional”,

#### INFORMA

Que doy mi conformidad a la lectura y defensa de la tesis doctoral presentada por D<sup>a</sup>. Mónica González Morales, titulada “Repercusión de las fuentes de financiación de los partidos políticos en su endeudamiento bancario. Un estudio comparado a nivel nacional e internacional”, y la considero conforme en cuanto a forma y contenido para que sea presentada para su correspondiente exposición pública.

Y para que conste a los efectos oportunos, firmo el informe en Elche a 29 de enero de 2021.

## **INDICIOS DE CALIDAD DE LA TESIS DOCTORAL**

La tesis doctoral de Dña. Mónica González Morales, titulada “Repercusión de las fuentes de financiación de los partidos políticos en su endeudamiento bancario. Un estudio comparado a nivel nacional e internacional”, dirigida por el doctor José Antonio Cavero Rubio se presenta en formato convencional y con los siguientes indicios de calidad:

González-Morales, M. y Cavero-Rubio, J.A. (2020). Situación Económico-Financiera de los Partidos Políticos: Alcance de la Ley de Financiación de 2007. En M.A. Abellán (Coord.) e I. Belmonte (Dir.), *El Sistema Político Español. Entre la Memoria y el Devenir* (pp.181-197). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Cavero-Rubio, J.A. y González-Morales, M. (próxima publicación). The Influence of Party Funding on the Bank Indebtedness of Political Parties. *Revista de Contabilidad–Spanish Accounting Review*.

## AGRADECIMIENTOS

Realizar esta tesis doctoral ha sido un trabajo arduo y, en ocasiones lleno de dificultades, que no hubiese sido posible sin la colaboración, los consejos y el apoyo inestimable de las personas que me han acompañado a lo largo de estos años. Así que es de justicia que, al menos, les dedique unas líneas de agradecimiento.

En primer lugar, debo dar las gracias a mi director de tesis, José Antonio Cavero Rubio, por su incansable y desinteresado trabajo. Por toda la ayuda que me ha brindado y por lo mucho que me ha enseñado. Sin su firme compromiso e implicación en esta tesis, sin duda, el camino hubiese sido más difícil y el resultado menos satisfactorio.

En segundo lugar, mi agradecimiento debe ir para José Francisco González Carbonell. Como José Antonio Cavero Rubio, depositó su confianza en mí sin apenas conocerme y, en los momentos de desánimo e incertidumbre, me ha guiado y aconsejado para que este proyecto saliera adelante.

En tercer lugar, quiero expresar mi gratitud a mis compañeros y compañeras del Área de Economía Financiera y Contabilidad por su acogida y ofrecimiento de ayuda, en especial, a Araceli Amorós Martínez que tantos ánimos me ha dado con su experiencia y ejemplo. Y, cómo no, a mis compañeros del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas, con los que he compartido aprendizajes, inquietudes y, sobre todo, muy buenos momentos.

Asimismo, esta investigación está en deuda con el profesor Karl-Heinz Nassmacher que desinteresadamente se ofreció a ayudarme con todo lo que necesitara saber sobre el objeto de estudio y que generosamente ha contestado a todas las cuestiones que le he planteado. El agradecimiento debe hacerse extensivo también a Gregorio Labatut Serer que me dispensó una

cálida acogida durante mi estancia en la Universidad de Valencia y me hizo interesantes comentarios sobre la investigación.

Para finalizar, tengo que darle las gracias a mi familia. Sin su apoyo incondicional, su amor, su confianza y sus palabras de aliento, esta tesis no hubiera sido posible. En particular, a mi madre, Lola, por enseñarme a no tener miedo y a asumir riesgos. A mi padre, Félix, por su ejemplo de esfuerzo y perseverancia. A mi madre, Ángeles, por su infinita bondad y dedicación. A mis hijos, Mónica y Daniel, por el amor que me dan y lo fácil que me hacen la maternidad. Y gracias a ti, David, por permanecer siempre a mi lado y por hacer tuyos mis deseos y mis desvelos. Por todo lo que me has dado sin esperar nada a cambio, te estaré eternamente agradecida.

## RESUMEN

En el ámbito de la financiación política, el endeudamiento bancario adquiere una gran relevancia debido a los riesgos que conlleva para el sistema democrático, como son la vulneración del principio de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos o el menoscabo de su independencia respecto de los poderes económicos. En la presente tesis doctoral se estudia la financiación de los partidos políticos y su endeudamiento bancario siendo el objetivo principal identificar, a partir de la evidencia empírica, los factores que explican las dificultades financieras de los partidos políticos y su dependencia del crédito bancario. Con esta finalidad, después de iniciar la investigación con una contextualización general y teórica de los partidos políticos y, en especial, de sus estrategias y formas de financiación, se realizan tres estudios empíricos mediante la técnica de datos de panel.

En el primer estudio se analiza la relación entre las diferentes fuentes de financiación política (públicas y privadas) y el recurso al crédito bancario de los partidos con representación en el Congreso de los Diputados entre los años 2000 y 2013. En el segundo estudio, para añadir valor a la investigación y proporcionar parámetros de referencia, se plantea el mismo análisis, pero desde una perspectiva comparada y, junto a las formaciones políticas españolas, se incluyen en el estudio a los partidos políticos con representación en el Parlamento francés y alemán. En este caso, por motivos de disponibilidad de información, el período de análisis va desde el año 2003 hasta el 2013. Por último, en el tercer estudio, una vez puestas en evidencia las conexiones económicas que existen entre ambas entidades, la variable que se tiene en cuenta para explicar el endeudamiento bancario de los partidos políticos españoles son las donaciones recibidas por sus fundaciones entre 2007 y 2015. Todos estos estudios, además de las variables que representan las fuentes de financiación política, incluyen variables que controlan, a nivel de

partido en unos casos y de país en otros, las características institucionales, económicas y políticas que afectan a los partidos y su actividad financiera.

Los resultados obtenidos evidencian que los recursos económicos que reciben los partidos políticos, y sus fundaciones en el caso de España, influyen significativamente en su nivel de deuda bancaria. Sin embargo, mientras que, en Francia y Alemania, más recursos siempre implican menos deuda, en España, esta relación no siempre se cumple. La dependencia bancaria de las formaciones políticas españolas aumenta a medida que crece el porcentaje de ingresos procedente de algunas fuentes de financiación privada, entre los que destacan las donaciones que recibe directamente el partido y las donaciones de personas jurídicas que reciben sus fundaciones. Asimismo, se constata que el efecto de la financiación política sobre el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos está condicionado por factores institucionales y, especialmente, por las características y restricciones propias del sistema de financiación de partidos de cada país.

**Palabras clave:** financiación política, endeudamiento bancario, partidos políticos.

## RESUM

En l'àmbit del finançament polític, l'endeutament bancari adquireix una gran rellevància a causa dels riscos que comporta per al sistema democràtic, com són la vulneració del principi d'igualtat d'oportunitats entre els partits polítics o el menyscapse de la seva independència respecte dels poders econòmics. En la present tesi doctoral s'estudia el finançament dels partits polítics i el seu endeutament bancari sent l'objectiu principal identificar, a partir de l'evidència empírica, els factors que expliquen les dificultats financeres dels partits polítics i la seva dependència del crèdit bancari. Amb aquesta finalitat, després d'iniciar la recerca amb una



contextualització general i teòrica dels partits polítics i, especialment, de les seves estratègies i formes de finançament, es realitzen tres estudis empírics mitjançant la tècnica de dades panell.

En el primer estudi s'analitza la relació entre les diferents fonts de finançament polític (públiques i privades) i el recurs al crèdit bancari dels partits amb representació en el Congrés dels Diputats entre els anys 2000 i 2013. En el segon estudi, per a afegir valor a la recerca i proporcionar paràmetres de referència, es planteja la mateixa anàlisi, però des d'una perspectiva comparada i, al costat de les formacions polítiques espanyoles, s'inclouen en l'estudi als partits polítics amb representació en el Parlament francès i alemany. És aquest cas, per motius de disponibilitat d'informació, el període d'anàlisi va des de l'any 2003 fins al 2013. Finalment, en el tercer estudi, una vegada posades en evidència les connexions econòmiques que existeixen entre totes dues entitats, la variable que es té en compte per a explicar l'endeutament bancari dels partits polítics espanyols són les donacions rebudes per les seves fundacions entre 2007 i 2015. Tots aquests estudis, a més de les variables que representen les fonts de finançament polític, inclouen variables que controlen, a nivell de partit en uns casos i de país en uns altres, les característiques institucionals, econòmiques i polítiques que afecten els partits i la seva activitat financera.

Els resultats obtinguts evidencien que els recursos econòmics que reben els partits polítics, i les seves fundacions en el cas d'Espanya, influeixen significativament en el seu nivell de deute bancari. No obstant això, mentre que, a França i Alemanya, més recursos sempre impliquen menys deute, a Espanya, està relació no sempre es compleix. La dependència bancària de les formacions polítiques espanyoles augmenta a mesura que creix el percentatge d'ingressos procedent d'algunes fonts de finançament privat, entre els quals destaquen les donacions que rep directament el partit i les donacions de persones jurídiques que reben les seves fundacions. Així mateix, es constata que l'efecte del finançament polític sobre el nivell d'endeutament

bancari dels partits polítics està condicionat per factors institucionals i, especialment, per les característiques i restriccions pròpies del sistema de finançament de partits de cada país.

**Paraules clau:** finançament polític, endeutament bancari, partits polítics.

## **ABSTRACT**

In the field of political finance, bank indebtedness acquires great relevance due to the risks it entails for the democratic system, such as the breach of the principle of equal opportunities among political parties or the undermining of their independence with respect to the economic powers. This doctoral thesis studies the financing of political parties and their bank indebtedness. The main objective is to identify, on the basis of empirical evidence, the factors that explain the financial difficulties of political parties and their dependence on bank credit. To this end, after starting the research with a general and theoretical contextualisation of political parties and, in particular, of their strategies and forms of financing, three empirical studies are carried out using the panel data technique.

The first study analyses the relationship between the different sources of political finance (public and private) and the use of bank loans by parties represented in the Congress of Deputies parliament between 2000 and 2013. In the second study, in order to add value to the research and provide reference parameters, the same analysis is proposed, but from a comparative perspective and, together with the Spanish parties, the political parties represented in the French and German parliaments are included in the study. In this case, for reasons of availability of information, the period of analysis runs from 2003 to 2013. Finally, in the third study, once the economic connections between the two entities were made clear, the variable taken into account to explain the bank indebtedness of Spanish political parties are the donations received by their foundations between 2007 and 2015. All all these studies, in

addition to the variables that represent the sources of political finance, include variables that control, at party level in some cases and country level in others, the institutional, economic and political characteristics that affect the parties and their financial activity.

The results obtained show that the economic resources received by political parties, and their foundations in the case of Spain, have a significant influence on their level of bank debt. However, while in France and Germany more resources always imply less debt, in Spain this relationship does not always hold true. The bank dependence of Spanish political parties increases as the percentage of income from certain sources of private funding rises, among which donations received directly by the party and donations from legal entities received by its foundations stand out. It is also found that the effect of political finance on the level of bank indebtedness of political parties is conditioned by institutional factors and, especially by the characteristics and restrictions of each country's party financing system.

**Keywords:** political finance, bank indebtedness, political parties.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>1. ESTADO DE LA CUESTIÓN</b>	<b>13</b>
<b>2. MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS</b>	<b>19</b>
<b>3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>31</b>
<b>1.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>32</b>
<i>1.1.1. Etimología del Término y Primeros Antecedentes Conceptuales</i>	32
<i>1.1.2. Concepciones Contemporáneas de “Partido Político”</i>	36
<b>1.2. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>41</b>
<b>1.3. TIPOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>44</b>
<i>1.3.1. Partidos de Cuadros o de Notables</i>	46
<i>1.3.2. Partido de Masas</i>	47
<i>1.3.3. Partido Catch-All o Atrapa Todo</i>	50
<i>1.3.4. Partido Cartel</i>	51
<b>1.4. ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XXI</b>	<b>55</b>
<i>1.4.1. El Partido de Masas Clientelista</i>	57
<i>1.4.2. El Partido de Élite Financiado Externamente</i>	58
<i>1.4.3. El Partido de Élite Autofinanciado</i>	59
<i>1.4.4. El Partido Cártel</i>	60
<b>1.5. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>62</b>
<i>1.5.1. Financiación Pública Frente a Financiación Privada</i>	65
<i>1.5.2. Modalidades de Financiación</i>	72
<i>1.5.2.1. Recursos Financieros Privados</i>	72
<i>1.5.2.1.1. Recursos Privados Internos</i>	73
<i>1.5.2.1.2. Recursos Privados Externos</i>	77
<i>1.5.2.2. Recursos Financieros Públicos</i>	89
<i>1.5.2.2.1. Recursos Financieros Públicos Directos</i>	90
<i>1.5.2.2.2 Recursos Financieros Públicos Indirectos</i>	95
<b>1.6. DISCUSIÓN Y PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>101</b>

<b>CAPÍTULO 2. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES COMO FACTOR DETERMINANTE DE SU ENDEUDAMIENTO BANCARIO</b>	<b>105</b>
<b>2.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>106</b>
<b>2.2. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA</b>	<b>112</b>
2.2.1. <i>Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General</i>	117
2.2.1.1. <i>Financiación Pública</i>	118
2.2.1.2. <i>Financiación Privada</i>	120
2.2.2. <i>Ley Orgánica 3/1987, De 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos     Político</i>	121
2.2.2.1. <i>Financiación Pública</i>	122
2.2.2.2. <i>Financiación Privada</i>	125
2.2.3. <i>Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos     Políticos</i>	128
2.2.3.1. <i>Financiación Pública</i>	130
2.2.3.2. <i>Financiación Privada</i>	132
2.2.4. <i>Ley Orgánica 5/2012, De 22 de octubre, de Reforma de la Ley Orgánica     8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos</i>	135
2.2.5. <i>Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad     Económico-Financiera de los Partidos Políticos</i>	139
<b>2.3. EL ENDEUDAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES</b>	<b>142</b>
<b>2.4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO EMPÍRICO</b>	<b>151</b>
2.4.1. <i>Muestra</i>	151
2.4.2. <i>Variables</i>	153
2.4.3. <i>Metodología</i>	154
2.4.4. <i>Resultados</i>	158
2.4.4.1. <i>Endeudamiento Bancario y Financiación. Estadísticos Descriptivos</i>	158
2.4.4.2. <i>Relación entre Financiación y Endeudamiento Bancario de los Partidos         Políticos. Un Análisis Multivariante</i>	163
<b>2.5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES</b>	<b>168</b>
<b>CAPÍTULO 3. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO FACTOR DETERMINANTE DE SU ENDEUDAMIENTO BANCARIO. UN ESTUDIO COMPARADO EN EL ÁMBITO EUROPEO</b>	<b>173</b>
<b>3.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>174</b>
<b>3.2. LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALEMANIA</b>	<b>178</b>
3.2.1. <i>Ley de Partidos Políticos En la Versión Publicada el 31 de enero De 1994</i>	187
3.2.1.1. <i>Financiación Pública</i>	188

3.2.1.2. <i>Financiación Privada</i>	193
<b>3.3. LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN FRANCIA</b>	<b>197</b>
3.3.1. <i>La Ley N° 88-227, De 11 de marzo de 1988, sobre La Transparencia Financiera de la Vida Política</i>	201
3.3.1.1. <i>Financiación Pública</i>	202
3.3.1.2. <i>Financiación Privada</i>	204
3.3.2. <i>Código Electoral. Financiación de las Campañas Electorales</i>	206
<b>3.4. EL ENDEUDAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO EUROPEO</b>	<b>209</b>
<b>3.5. DETERMINANTES DEL ENDEUDAMIENTO BANCARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO EUROPEO</b>	<b>215</b>
<b>3.6. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO EMPÍRICO</b>	<b>220</b>
3.6.1. <i>Muestra</i>	220
3.6.2. <i>Variables</i>	223
3.6.3. <i>Metodología</i>	227
3.6.4. <i>Resultados</i>	231
3.6.4.1. <i>Endeudamiento Bancario y Financiación. Estadísticos Descriptivos</i>	231
3.6.4.2. <i>Relación entre Financiación y Endeudamiento Bancario de los Partidos Políticos. Un Estudio Comparado a Nivel Europeo.</i>	237
<b>3.7. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES</b>	<b>241</b>
<b>CAPÍTULO 4. INFLUENCIA DE LAS DONACIONES QUE RECIBEN LAS FUNDACIONES VINCULADAS EN EL ENDEUDAMIENTO BANCARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES</b>	<b>249</b>
<b>4.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>250</b>
<b>4.2. LAS FUNDACIONES VINCULADAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>254</b>
4.2.1 <i>Concepto y Evolución Histórica</i>	254
4.2.2. <i>Régimen Jurídico de las Fundaciones Vinculadas a los Partidos Políticos en España</i>	258
4.2.2.1. <i>Las Fundaciones y Entidades Vinculadas a los Partidos Políticos en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.</i>	261
4.2.2.2. <i>Las Fundaciones y Entidades Vinculadas a los Partidos Políticos en la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos</i>	263
4.2.2.3. <i>Las Fundaciones y Entidades Vinculadas a los Partidos Políticos en la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos</i>	266

<b>4.3. RELACIÓN ENTRE EL ENDEUDAMIENTO BANCARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS DONACIONES QUE RECIBEN SUS FUNDACIONES Y ENTIDADES VINCULADAS</b>	<b>272</b>
<b>4.4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO EMPÍRICO</b>	<b>280</b>
4.4.1. <i>Muestra</i>	280
4.4.2. <i>Variables</i>	283
4.4.3. <i>Metodología</i>	285
4.4.4. <i>Resultados</i>	289
4.4.4.1. <i>Donaciones Recibidas por las Fundaciones Vinculadas a los Partidos Políticos</i>	289
4.4.4.2. <i>Endeudamiento Bancario de los Partidos Políticos y Donaciones Recibidas por sus Fundaciones Vinculadas. Estadísticos Descriptivos</i>	294
4.4.4.3. <i>Relación entre Endeudamiento Bancario de los Partidos Políticos y las Donaciones Recibidas por sus Fundaciones Vinculadas. Un Análisis Multivariante</i>	298
<b>4.5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES</b>	<b>301</b>
<b>DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES FINALES</b>	<b>307</b>
<b>LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>325</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>332</b>
<b>ANEXO I. SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ALCANCE DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE 2007</b>	<b>374</b>
<b>ANEXO II. THE INFLUENCE OF PARTY FUNDING ON THE BANK INDEBTEDNESS OF POLITICAL PARTIES</b>	<b>386</b>

# **INTRODUCCIÓN**



## 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Sin recursos económicos es inviable que los partidos puedan desempeñar las funciones institucionales y sociales que tienen asignadas en las democracias. Por citar solo algunos ejemplos, no podrían organizar elecciones, reclutar las élites políticas o actuar como representantes de los intereses sociales (Cárdenas, 2001). Así pues, debido a la relevancia e implicaciones que tiene el dinero en el proceso democrático, la regulación de la financiación de los partidos políticos en una de las áreas más sensibles de la regulación de los partidos y, como sostiene Ariño (2009), un rasgo identitario del modelo democrático de cada país.

Una vez que se ha aceptado que el funcionamiento de la democracia tiene un coste y, además, bastante elevado, los Estados deben regular el flujo de dinero en la política para minimizar y optimizar, por un lado, el gasto público en la financiación de partidos políticos y, por otro, evitar que se produzcan costes no deseables y atribuibles tanto a la financiación pública como a la privada. En este sentido, hay que referirse a la financiación política como factor potencialmente distorsionador de tres cuestiones fundamentales en la democracia como son el principio de igualdad de oportunidades de los competidores electorales, las conexiones de los partidos políticos con las bases sociales y, la independencia de partidos y representantes políticos.

En primer lugar, es indiscutible que la capacidad económica de los partidos políticos afecta, en gran medida, a su rendimiento electoral (Van Biezen y Kopecky 2007; Nassmacher 2009). En consecuencia, las desigualdades financieras que puedan existir entre ellos pueden producir un sesgo en el proceso democrático al no permitir a todos los actores políticos tener acceso a los votantes en igualdad de condiciones. Dichas diferencias económicas entre unos y otros competidores políticos pueden ser originadas por la financiación pública. Porque si los criterios

que se utilizan para distribuir las subvenciones benefician desproporcionadamente a los grandes partidos establecidos, se estará perjudicando la capacidad competitiva de las fuerzas extraparlamentarias y de nueva creación.

No obstante, la financiación de origen privado también resulta problemática a efectos de igualdad de oportunidades de los competidores electorales. Los partidos con mayor capacidad legislativa y ejecutiva tendrán más posibilidades de capturar ingresos del sector privado que aquellos que tengan un margen de actuación y decisión limitado (Falguera, 2015). Además, las ideologías también pueden ser una fuente de ventaja o desventaja competitiva a la hora de recaudar recursos privados (Scarrow, 2011), existiendo la idea generalizada de que, sobre este particular, los partidos de centro-derecha son los más beneficiados (Del Castillo, 1986; Katsaitis, 2018, 2020; Cagé, 2020).

En segundo lugar, la financiación pública también afecta a la legitimidad social de los partidos políticos. A medida que estos son más dependientes de las subvenciones públicas, los vínculos que establecen con el Estado aumentan y las relaciones con sus bases sociales se debilitan (Katz y Mair, 1995). Una situación que se acentúa en las democracias de la tercera ola (Huntington, 1991), donde los partidos han sido dependientes de la financiación estatal desde una etapa muy temprana, desincentivándoles para establecer relaciones más estructurales con la ciudadanía (Van Biezen, 2004) y conseguir su necesaria implicación en la financiación política.

En tercer lugar, al abordar la financiación privada, uno de los principales riesgos que hay que tener en cuenta es la posibilidad de que comprometa la independencia que deben tener los partidos políticos y sus representantes públicos en el desempeño de su actividad política e institucional. No cabe duda de que el dinero, cuando procede de fuentes privadas, si no se establecen los controles adecuados, puede interferir en la agenda política para ponerla al

servicio de los intereses particulares de los grandes donantes en detrimento del interés general de la ciudadanía (Petak y Matakovic, 2015).

Así pues, si bien es necesario proveer a los partidos de financiación suficiente y equitativa para que puedan desempeñar su actividad electoral y general de forma independiente y con igualdad de oportunidades, no es menos importante regular dicha financiación política para reducir el impacto negativo que tanto las subvenciones públicas como los fondos privados pueden tener en el sistema de partidos y en la economía. En particular, para garantizar la justicia y calidad de los procesos democráticos son muy importantes las normas relativas al control, transparencia y publicidad de todas las operaciones financieras realizadas por los actores políticos (Walecki, 2004).

Sin embargo, en la mayoría de países, la regulación del dinero político se ha ido desarrollando como reacción a los problemas financieros de las formaciones políticas o a los numerosos escándalos de corrupción que han afectado a estas organizaciones. En el diseño de las reformas de financiación política, los partidos han seguido, en función de las circunstancias, lo que Scarrow (2004) denomina estrategias de “maximización de ingresos”, cuando la preocupación era la insuficiencia de recursos; o de “economía electoral” cuando, por encima de las dificultades financieras, primaba la necesidad de recuperar parte de la credibilidad y legitimidad social perdida como consecuencia de los escándalos por corrupción.

En cualquier caso, en general, en la elaboración de las normas ha influido más el deseo de resolver problemas coyunturales relacionados con la financiación, que la voluntad de hacer una revisión pormenorizada y prospectiva de las debilidades del sistema para reformarlo en profundidad. De esta forma, las lagunas y deficiencias, primordialmente relacionadas con el control y la transparencia que han incluido las reformas aprobadas en el marco de la

financiación política, así como la falta de eficacia en la aplicación de las normas, han sido aprovechadas por los partidos políticos para seguir realizando prácticas irregulares que suponen una amenaza para la estabilidad de las instituciones democráticas y para el interés general.

Con todo, hay que reconocer que la regulación de la financiación de los partidos políticos no es sencilla y es un área jurídica que, en cualquier democracia, plantea grandes retos (Ohman, 2014). Son muchos los factores que hay que considerar y muchos los intereses que están en juego, así que conseguir un equilibrio que satisfaga a todas las partes involucradas es una tarea, cuando menos, difícil. Además, las normas que se adopten en cada país van a estar, inevitablemente, influenciadas por las circunstancias históricas, culturales y políticas de cada Estado (Gauja, 2016; Norris y Abel van Es, 2016) y, por lo tanto, no puede existir un planteamiento único, sino que en el desarrollo normativo se tienen que tener en consideración las singularidades de cada país.

No obstante, a este respecto hay que destacar que, en los últimos años, desde organismos europeos e internacionales se han impulsado reglas comunes sobre la transparencia de la financiación de los partidos políticos que han permitido que se hagan importantes avances en las democracias occidentales. Así, cobra especial importancia la Recomendación Rec(2003)4 del Consejo de Europa relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales suscrita, no solo por los Estados miembros del Consejo de Europa, sino también por terceros países como Estados Unidos. En este sentido, hay que mencionar los diferentes informes (evaluación y cumplimiento) emitidos por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), órgano que tiene la potestad de vigilar que los países apliquen la citada Recomendación del Consejo de Europa. También es de destacar los Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos preparados en 2010 por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización

para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) junto con la Comisión de Venencia, o los diferentes dictámenes e informes también emitidos por la OIDDH/OSCE.

En los documentos mencionados, en unos casos se han propuesto, entre otros fundamentos, códigos comunes y aplicables a cualquier Estado sobre la financiación de los partidos políticos y, en otros, las recomendaciones se han dirigido, después de haber analizado su regulación al respecto, a un país específico. Justamente, dentro de este último grupo, están los Informes del GRECO, relativos a la Tercera Ronda de Evaluación en materia de la transparencia en la financiación de los partidos políticos. En ellos, este órgano del Consejo de Europa, después de haber estudiado y analizado críticamente la situación que, en relación a esta materia, tiene cada uno de los países evaluados, hace recomendaciones a los países para que mejoren el nivel de cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Recomendación Rec(2003)4. Posteriormente, tras evaluar la implementación de las recomendaciones, también emite los correspondientes informes sobre el cumplimiento de los países.

En el caso concreto de España, el informe de evaluación del GRECO sobre la transparencia de la financiación de los partidos políticos fue emitido en 2009. En él se examinaban, además de otros aspectos, las particularidades de la financiación pública y privada, de los gastos, del control y la transparencia y del sistema de sanciones y, se ponían en evidencia las debilidades, en ese momento, de la normativa española para prevenir la corrupción en el ámbito de la financiación de partidos.

Entre otras cuestiones, algunas de ellas ya resueltas en la actualidad, en el informe se ponía el foco sobre el elevado endeudamiento de los partidos políticos en España y los riesgos que conllevaba. De un lado, el GRECO relacionaba el sobreendeudamiento con la vulnerabilidad y dependencia de los partidos frente a las instituciones de crédito. De otro lado, planteaba la

posibilidad de que los préstamos fuesen utilizados por las instituciones crediticias para, eludiendo las disposiciones de la Ley de financiación de partidos para las donaciones privadas, financiar a los partidos políticos. En este sentido, mencionaba su preocupación por el hecho de que los préstamos se concedieran en condiciones preferenciales o fuesen condonados por las entidades de crédito.

Sin duda, el endeudamiento de los partidos políticos es un tema que requiere atención, sobre todo, cuando es excesivo y se convierte en un problema tanto para la solvencia como para la independencia de los partidos políticos. En tales circunstancias puede afectar a la viabilidad económica de las organizaciones políticas y, por tanto, a su supervivencia en el sistema de partidos y, puede generar un conflicto de intereses si los préstamos son utilizados por las entidades financieras para influir en la actuación de los partidos políticos. En ambos casos, tal y como se ha señalado anteriormente, se estaría distorsionando el proceso político y, en consecuencia, dañando la calidad de la democracia.

No obstante, las formas mencionadas no son las únicas en las que la concesión de préstamos a los partidos políticos puede alterar el proceso democrático. También van en contra del principio de igualdad de oportunidades si los criterios que utilizan las entidades bancarias para concederlos, así como los términos y condiciones que se pactan, no obedecen a criterios comerciales, sino a objetivos políticos o estratégicos (García Cotarelo, 1985; Álvarez Conde, 1994, 2005). En ese caso, como se sugiere que sucede con las donaciones privadas, los partidos con políticas más afines al sector financiero y los partidos que ostenten los poderes públicos serían los más beneficiados.

Sin embargo, también hay que tener claro que la solución a estos problemas no puede descansar solo en medidas de prohibición y control sobre los préstamos bancarios. Aunque son necesarias

y se deben establecer las cautelas apropiadas para prevenir el oportunismo político y la corrupción, lo cierto es que el problema principal es que el crédito bancario sea una fuente de financiación estructural en unas organizaciones que deberían depender de la financiación ciudadana y de las subvenciones públicas. Mientras las necesidades de acudir a las entidades financieras existan, la amenaza de los acuerdos *quid pro quo* no desaparecerá.

## **2. MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS**

De acuerdo con lo expuesto, el endeudamiento bancario de los partidos políticos puede producir desigualdades económicas que causen un sesgo en el proceso democrático, además de existir el peligro de que alteren las políticas públicas en favor de los intereses de los financiadores. En consecuencia, es evidente que, para reducir la incidencia de estos riesgos, los préstamos bancarios han de ser regulados adecuadamente. Pero, para que se puedan poner en marcha mecanismos útiles y efectivos para controlar el endeudamiento bancario de los partidos políticos habrá que conocer cuáles son las causas que llevan a estas organizaciones a recurrir frecuentemente a esta vía de financiación.

En esta línea de investigación, por tanto, se desarrolla este estudio. El objetivo es identificar los factores que condicionan la dependencia bancaria de los partidos políticos desde una perspectiva comparada (España, Francia y Alemania) con el fin de proporcionar una mejor base para la comprensión del fenómeno del endeudamiento en los partidos políticos. Una cuestión que no ha recibido hasta ahora la atención de los académicos, quienes han centrado sus trabajos en otros aspectos de la financiación política (Heidenheimer, 1970; Del Castillo, 1985; Van Biezen, 2000, 2003, 2010; Nassmacher, 2001, 2003, 2009; Pinto-Duschinsky, 2002, 2013; Scarrow, 2007, 2011, 2018; Norris y Abel van Es, 2016, por citar solo algunos). Además, los pocos autores que han tratado el problema del endeudamiento lo han hecho desde un plano

mayoritariamente teórico como Ariño (2009), Rodríguez López y Fidalgo (2011), Martínez Cousinou (2013) o Rodríguez Teruel y Casal Bértoa (2018) en el caso de los partidos españoles, o Vernardakis (2014) en las formaciones políticas griegas. Una excepción a este enfoque teórico es el estudio empírico que realiza Rodríguez López (2011) de la estructura económica, financiera y patrimonial de las formaciones políticas españolas entre 1999 y 2005 en el que se pone en evidencia el elevado riesgo de insolvencia de estas formaciones.

La principal hipótesis de este trabajo es que las diferentes fuentes de financiación política influyen de una forma determinante en el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos. Una proposición basada en la lógica de que la decisión de endeudarse de los partidos políticos obedece, esencialmente, a que no logran cubrir sus necesidades financieras con los fondos públicos y privados que reciben. No obstante, en el estudio también se plantea el efecto que, sobre el comportamiento financiero de los partidos políticos, pueden tener otros factores institucionales, sociales o económicos. Por ello, junto a los indicadores que representan las fuentes de financiación política, se incluyen en el análisis distintas variables a nivel de partido, por un lado y, de país, por otro, que actúan como variables de control y mejoran la validez y precisión del estudio.

Por otra parte, en la investigación también se ha tomado en consideración la importancia que, para el endeudamiento de los partidos políticos en España, pueden tener las donaciones que reciben sus fundaciones vinculadas. Se trata de entidades jurídicas que mantienen una estrecha relación económica con las formaciones políticas y que, valiéndose de las anomalías legales, pueden ser utilizadas para canalizar el dinero ilícito a los partidos políticos (GRECO, 2015). De hecho, han sido acusadas en múltiples ocasiones de ser la puerta de entrada de la financiación irregular de los partidos (Sánchez Muñoz, 2013, 2015; Santano, 2016; Rodríguez Puerta, 2017), y existen casos concretos y judicializados que lo ejemplifican. Por tanto,



basándose en estas afirmaciones y experiencias, se estima que las donaciones de las fundaciones vinculadas, de igual modo que las fuentes de financiación de los partidos políticos, pueden intervenir en la decisión de recurrir a los préstamos bancarios de las formaciones políticas.

Para lograr el objetivo de la investigación, después de hacer una revisión descriptiva y analítica de la financiación de los partidos políticos, así como de otros factores, y de plantear los posibles efectos que todas estas variables tienen sobre el endeudamiento de los partidos políticos, se realiza un estudio longitudinal de los estados financiero-contables de los partidos políticos con representación parlamentaria en España, Francia y Alemania. Primero, se analiza la relación entre las fuentes de financiación y el endeudamiento bancario de las formaciones políticas españolas en el período comprendido entre 2000 y 2013 y, después, para tener una perspectiva comparada, se aumenta el estudio incluyendo junto a los partidos españoles, las formaciones políticas francesas y las alemanas. En este caso, por motivos de disponibilidad de información, el período de análisis va desde el año 2003 hasta el 2013. Por último, para verificar si las donaciones que reciben las fundaciones vinculadas afecta al endeudamiento bancario de los partidos políticos, tras poner de relieve la laxitud legislativa en lo relativo al control y la transparencia de estas entidades, también se aborda un estudio longitudinal de la información económico-financiera de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos españoles entre los años 2007 y 2015. Hay que señalar que el año 2007 es el primero en el que se somete a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos al control del Tribunal de Cuentas (TCu), razón por la cual el período de observación se reduce considerablemente en este análisis.

Cabe mencionar que la conveniencia y oportunidad de este trabajo radica en que los resultados hacen una contribución única y original al área de estudio de la financiación de los partidos políticos y, en concreto, a la cuestión del endeudamiento bancario de estas organizaciones.

Proporcionan evidencias prácticas para realizar un ordenamiento más adecuado y eficaz de los préstamos bancarios que reciben las formaciones políticas. Asimismo, aporta información útil para facilitar la toma de decisiones de los responsables financieros de los partidos y, para mejorar su gestión de la financiación política. Este estudio, por otra parte, abre el camino para futuras investigaciones, ya que la perspectiva teórica y empírica del tema tratado genera suficiente espacio para seguir avanzando y profundizando en la materia.

### **3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El presente trabajo de investigación se estructura en cuatro capítulos, cada uno de los cuales, si bien están muy relacionados, son independientes entre sí, pudiendo constituir por sí solos una contribución al campo de investigación en cuestión.

En el primer capítulo, “Contextualización teórica de los partidos políticos” se realiza una aproximación conceptual al partido político y su financiación. Una vez definido el concepto y el origen de los partidos políticos, se presentan las características organizativas, políticas y financieras de cuatro tipologías de partidos diferentes vinculadas a las distintas fases de desarrollo económico, social y político de los Estados. Se trata de los partidos de notables, partidos de masas, partidos *catch-all* y partidos cártel.

Se continúa con el análisis de las estrategias de adaptación financiera de los partidos políticos en la etapa histórica más reciente, y después de que el modelo de financiación de los primeros partidos de masas, basado en las aportaciones de las bases, haya resultado fallido. Se describen, pues, las distintas tácticas y prácticas que utilizan los partidos para dar cobertura a unos gastos crecientes causados, principalmente, por la profesionalización y burocratización de las organizaciones y la transformación de las campañas electorales.

Posteriormente, se aborda el debate en torno a la financiación pública y privada de los partidos políticos. Se hace un desarrollo teórico de las distintas ventajas y desventajas que presentan ambas fórmulas de financiación poniéndose de manifiesto la dificultad que implica establecer un sistema de financiación justo, equitativo y garantista con el sistema de partidos y con la sociedad. Y, para finalizar el capítulo, se presentan las distintas fuentes de financiación de los partidos políticos, públicas y privadas. Es decir, se examinan cada uno de los conceptos que integran el conjunto de recursos de procedencia privada, tanto los de origen externo como interno y, de las distintas variantes de financiación pública, directa e indirecta.

En el segundo capítulo, “La financiación de los partidos políticos españoles como factor determinante de su endeudamiento bancario”, en primer lugar, se realiza una revisión descriptiva y crítica de la evolución de las normas en materia de financiación política en España desde la restauración de la democracia en 1977 hasta la actualidad. En el análisis de las diferentes normativas se resalta la incapacidad del legislador para solventar los constantes problemas de insuficiencia financiera y financiación irregular de los partidos políticos (Almagro, 2014), además del gran predominio de la financiación pública como fuente principal de sustento de las formaciones políticas.

En segundo lugar, se expone la situación de endeudamiento de los partidos políticos españoles aportando datos, extraídos de los informes de fiscalización emitidos por el TCu, sobre la deuda que los partidos políticos han mantenido con las entidades bancarias desde el año 2000 hasta el 2015. Dichos datos permiten constatar la debilidad de los partidos frente a las entidades de crédito e inducen a la reflexión sobre los posibles riesgos e implicaciones para el proceso democrático y el bien común. En este sentido, por un lado, hay que destacar la vulneración del principio de igualdad de oportunidades y los desequilibrios que ocasiona en el sistema de

partidos (Santano, 2016). Y, por otro lado, la afectación de la independencia de los partidos políticos y el efecto sobre las políticas públicas.

En este capítulo, asimismo, se inicia el estudio empírico en el que se analiza la relación entre la financiación de los partidos políticos y su endeudamiento bancario. Pero, antes de plantear el diseño de la investigación y explicar la elección de la muestra, la metodología y la descripción de las variables, se aportan los argumentos que justifican la consideración de las variables incluidas en el estudio. Tanto variables independientes como de control. Aunque el papel de las diversas formas de financiación pública (subvenciones) y privada (donaciones, cuotas de afiliación, aportaciones de cargos públicos y préstamos del sector bancario) se presume determinante, también se discute sobre otros factores que pueden condicionar el recurso al crédito bancario como son el tamaño de la organización medido por su volumen de activos, la Ley de financiación de partidos vigente en cada momento, el ámbito territorial de actuación del partido político y el hecho de que haya estado al frente del gobierno de la nación o no.

Precisamente, las tres últimas variables también se utilizan en el estudio para, separando la muestra en función de estas características, obtener mayor información respecto al patrón de financiación de los partidos y su endeudamiento bancario. Después de definir los indicadores económico-financieros que relacionan las fuentes de financiación de los partidos con el total de entradas de su tesorería entre los años 2000 y 2013, se hace un análisis descriptivo de los mismos diferenciando entre si en ese momento la Ley de financiación de partidos en vigor era la Ley Orgánica 3/1987 o ya había sido reformada mediante la aprobación de la Ley Orgánica 8/2007. Igualmente, se distingue entre si los partidos son de ámbito nacional o autonómico o si han gobernado el país o no. Los resultados obtenidos de esta diferenciación dicotómica y la comparación de medias con el test t de Student indican que la reforma de 2007 no solucionó

los problemas de solvencia financiera de los partidos políticos cuyo nivel de endeudamiento se mantuvo en cifras preocupantes en el período posterior a 2007. Asimismo, muestran que los partidos de ámbito autonómico y los partidos que no han gobernado están más endeudados y tienen un menor nivel de dependencia de la financiación pública que los de ámbito nacional y partidos que han estado en el gobierno de la nación, respectivamente.

Por su parte, los resultados del análisis multivariante que se realiza en el capítulo sugieren que los recursos que reciben los partidos políticos españoles, tanto públicos como privados, condicionan de manera significativa su endeudamiento bancario. Aunque no todas las fuentes de financiación tienen el mismo efecto sobre este indicador financiero. Si bien las subvenciones públicas contribuyen a reducir la dependencia bancaria de los partidos, los recursos de origen privado, en concreto las donaciones y las aportaciones de los cargos públicos, tienen el efecto contrario. Por otro lado, el tamaño y el ámbito del partido también aparecen como variables que afectan al endeudamiento bancario. Cuanto mayor es el tamaño del partido menos recurre a la deuda bancaria. En el caso del ámbito, tener implantación estatal influye positivamente en la tasa de endeudamiento bancario. Igualmente, cabe mencionar que la circunstancia de haber gobernado tiene una importante significación en el endeudamiento bancario de los partidos políticos.

En el tercer capítulo, “La financiación de los partidos políticos como factor determinante de su endeudamiento bancario. Un estudio comparado en el ámbito europeo”, se continúa investigando la influencia de las fuentes de financiación de los partidos políticos en su endeudamiento bancario, pero haciendo una comparación entre países. Junto a los partidos políticos españoles, se incluyen en el estudio las formaciones políticas de Francia y Alemania. Son países que, al igual que España, han establecido un modelo de financiación de partidos mixto. Sin embargo, el marco legal de la financiación de partidos en cada país difiere

notablemente, consecuencia tanto del momento histórico de su desarrollo como de las características institucionales y culturales propias de cada Estado.

Para conocer las diferencias entre dichos marcos legales y poder confrontarlo con el de España, en el capítulo se aborda la evolución de las normas en materia de financiación en Alemania primero y, en Francia después. Valga mencionar que Alemania fue el primer país que introdujo las subvenciones públicas para los partidos políticos en 1959, antes incluso de que ser aprobada la Ley de partidos en 1967, norma que regula las finanzas políticas. En Francia, la primera regulación de las finanzas de los partidos y candidatos, la Ley N° 88-227, así como las primeras subvenciones públicas directas, no verían la luz hasta 1988. Asimismo, cabe destacar las escasas restricciones que impone la legislación alemana a la financiación privada de los partidos políticos frente a la española y francesa y, a su vez, la limitación que establece para la financiación pública que, en ningún caso, puede superar a los recursos privados que obtienen los partidos.

Después de poner de manifiesto las características de cada regulación, se hace referencia a la situación de endeudamiento de los partidos en Francia y Alemania. Pese a que, a este respecto, la posición más desfavorable es la de los partidos españoles, en Francia el endeudamiento bancario de los partidos también se está convirtiendo en un problema y las cifras, en la mayoría de partidos, van en aumento. Por el contrario, desde la década de los 80, las deudas con las entidades financieras no suponen ninguna dificultad para los partidos políticos alemanes. Las posibles variables, además de las fuentes de financiación, cuantitativas y cualitativas, que pueden incidir sobre estas diferencias entre países, se analizan el capítulo abarcando variables a nivel de país (características del sistema regulatorio, edad democrática, desarrollo económico y nivel de corrupción) y de partido (tamaño y gasto para la actividad ordinaria por votante).

Siguiendo con los indicadores definidos en el capítulo anterior que relacionan las fuentes de financiación de los partidos con el total de entradas de su tesorería, en este caso entre el año 2003 y 2013, se realiza, en primer lugar, un análisis Anova que revela diferencias estadísticamente significativas entre países. Por lo que concierne al endeudamiento bancario, dichas diferencias solo aparecen entre España y los otros dos Estados europeos, puesto que, como se ha dicho, los partidos españoles son los que más endeudados con las entidades bancarias están de los tres países. De otra parte, también hay que destacar que los partidos españoles son los que menos recursos obtienen por la vía privada, ya que no llegan a representar ni el 30% de media, frente a las formaciones alemanas y francesas, en las cuales esta cifra supera el 62% y el 50%, respectivamente. Por tanto, las formaciones políticas en España dependen, fundamentalmente, del dinero público para desarrollar su actividad. Por último, cabe señalar que España también es el país en el que los partidos, de acuerdo con el tamaño del electorado, gastan más en la actividad ordinaria.

En segundo lugar, del mismo modo que en el capítulo anterior, se lleva a cabo un estudio estadístico multivariante cuyos resultados establecen claras diferencias entre países. Mientras que en Francia y Alemania todas las fuentes de financiación que muestran una relación influyente con el endeudamiento bancario afectan negativamente a este ratio, en España hay ingresos como son los procedentes de las cuotas de afiliados y las donaciones, cuyo aumento hace crecer la dependencia bancaria de los partidos. De otro lado, aquí también se encuentra que el tamaño del partido es uno de los factores que determina el endeudamiento bancario de los partidos políticos, no obstante, el resultado difiere del obtenido en el capítulo anterior. Al considerar el tamaño de los partidos políticos de España, Francia y Alemania, la evidencia empírica muestra que cuanto mayor es, más endeudados están. También tienen cifras de mayor endeudamiento los partidos en los países que presentan mayor nivel de desarrollo económico.

El nivel de gasto político por votante, la edad democrática o el nivel de corrupción, sin embargo, no se han podido relacionar estadísticamente con el endeudamiento bancario de las formaciones políticas.

Por último, en el cuarto capítulo, “Donaciones recibidas por las fundaciones vinculadas a los partidos políticos como factor determinante del endeudamiento de los partidos”, se estudia el caso particular de las fundaciones políticas españolas y las relaciones financieras que mantienen con los partidos políticos a los cuales son afines. Para situar el tema se explica sucintamente qué son las fundaciones políticas y su origen histórico. Enmarcadas dentro del tipo de organizaciones que en la cultura anglosajona denominan *think tanks* participan activamente en el análisis y el debate político apoyando los objetivos e intereses de los partidos a los que están ligadas. En Europa, su desarrollo está relacionado con el proceso de reconstrucción democrática tras la Segunda Guerra Mundial (Pinto-Duschinsky 1991a, 1991b; McGann y Weaver, 2000). En España, el fenómeno de las fundaciones políticas es bastante más tardío. Comienzan a extenderse en la última década del siglo XX (Ponsa y González-Capitel, 2015).

Después de hacer referencia a las diferentes leyes que, en el ámbito estatal, les son aplicables, se dedica especial atención a comentar las excepcionalidades que la Ley Orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP) contempla para las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos. La diferenciación más flagrante que hace la citada Ley entre fundaciones y formaciones políticas concierne a las donaciones. Prevé que las fundaciones políticas puedan recibirlas de personas físicas y jurídicas sin límite cuantitativo. Para los partidos, la misma norma dispone la prohibición de recibir donaciones de personas jurídicas y la limitación a 50.000 euros por persona y año de las donaciones de personas físicas.



El beneficio que, en relación a las donaciones, contempla la LOFPP para las fundaciones políticas constituye una laguna legal. Una oportunidad para que los partidos políticos, a través de sus fundaciones, puedan seguir recibiendo recursos del sector empresarial. De cómo dichos recursos se traspasan desde las fundaciones políticas a los partidos se informa también en el capítulo. Se ponen de manifiesto las relaciones financieras que existen entre ambas entidades y se mencionan ejemplos concretos de partidos políticos que, de acuerdo con investigaciones judiciales, han recibido donaciones de empresarios a través de sus fundaciones políticas. Una realidad que hace que se plantee como hipótesis que las donaciones recibidas por las fundaciones vinculadas a los partidos políticos (donaciones de personas físicas, de personas jurídicas y aportadas por el propio partido) influyen en el nivel de endeudamiento bancario de estos. No obstante, también se reflexiona acerca de la función que sobre este indicador de deuda pueden tener variables como la ideología de las formaciones y fundaciones políticas, el tamaño del partido, el ámbito geográfico en el cual desarrolla su actividad política y la circunstancia de haber gobernado el país.

Como en los capítulos anteriores, se realiza un análisis descriptivo de las variables cuantitativas (endeudamiento y suma agregada de cada una de las modalidades de donaciones que reciben el conjunto de fundaciones vinculadas a un mismo partido político deflactada por el volumen de activo fundacional) en el período comprendido, en este caso, entre 2007 y 2015. Mediante la prueba t de Student se contrastan las medias obtenidas por los grupos de partidos que pertenecen a una u otra ideología, al ámbito estatal o autonómico y que han gobernado o no. Los resultados muestran elevados niveles de endeudamiento en todas las organizaciones políticas y solo revelan diferencias significativas entre los partidos que han ocupado el gobierno central (menos endeudados) y los que no han ocupado nunca ese puesto. En cuanto a las donaciones de personas jurídicas, son significativamente mayores las recibidas por las

fundaciones de partidos de derechas y de partidos de ámbito autonómico. Para las donaciones individuales, las diferencias de medias solo resultan significativas al separar a los partidos por su ámbito de actuación. Reciben más las fundaciones vinculadas a partidos de ámbito autonómico. Resaltar también que los partidos que no han gobernado y los que tienen ámbito autonómico son los que más aportaciones realizan a sus fundaciones vinculadas.

Finalmente, la relación entre las donaciones y aportaciones que reciben las fundaciones políticas se prueba realizando un análisis de regresión multivariante. De acuerdo con los resultados que se presentan en el capítulo, las donaciones de personas jurídicas que reciben las fundaciones políticas aumentan al endeudamiento bancario de los partidos políticos. Sin embargo, las donaciones procedentes de personas físicas contribuyen a reducirlo y, en especial medida, en los partidos que gobiernan. Por su parte, si bien la ideología no resulta relevante en la determinación del endeudamiento bancario, el tamaño y el ámbito del partido político sí que lo son.

# **CAPÍTULO 1**

## **CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

## **1.1. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE PARTIDO POLÍTICO**

### ***1.1.1. Etimología del Término y Primeros Antecedentes Conceptuales***

Las múltiples definiciones que ha dado la ciencia política para el término “partido político” ponen de manifiesto, por un lado, la dificultad de definir a unas organizaciones muy heterogéneas y cambiantes a lo largo de la historia y, por otro lado, la transformación de las sociedades y su manera de interpretar y aceptar el papel de los partidos políticos. Además de que, indudablemente, cada autor propone una definición basada en un particular componente ideológico, la variabilidad de la noción de partido también está sujeta a otros factores como pueden ser las áreas geográficas o el momento histórico, desempeñando este último factor un papel importante en la evolución del concepto.

En definitiva, diferentes enfoques teóricos y consideraciones autorales dan lugar a una pluralidad de definiciones de partido que coexisten en la estasiología (área de la sociología política que estudia los partidos políticos) sin que sea posible establecer una definición única y válida para todos los tiempos y tipos de partidos. Algunas de estas definiciones serán abordadas a continuación, pero antes de adentrarse en el desarrollo de esta diversidad conceptual, es conveniente explicar la raíz histórica del término “partido” analizando su etimología, ya que ello va a ayudar a entender mejor las distintas posturas y definiciones planteadas por algunos de los más importantes pensadores políticos que se expondrán después.

En este sentido, en primer lugar, hay que señalar que el vocablo “partido” comenzó a utilizarse en el léxico político para reemplazar el término peyorativo de “facción” “al irse admitiendo que no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el bien común” (Sartori, 2005, p.27). Esa es la razón por la cual, en sus orígenes, los partidos políticos eran percibidos como asociaciones contrarias al interés general y, por tanto, como un mal para la sociedad, porque eran equiparados con las facciones.

Para entender la relación, además, entre ambas locuciones hay que analizar primero el origen de la palabra “partido” y su estrecha vinculación con “secta”. “Partido” y “secta” proceden del latín, del verbo *partire* la primera y de *secare* la segunda, y tienen un significado muy similar, “dividir”. Pero antes de que se introdujera el término “partido”, la palabra “secta” ya se utilizaba con el significado de *partire* por lo que “partido” pasó a emplearse con el significado de “parte”. Una palabra, esta última, que había sido introducida en los idiomas francés (*partager*) e inglés (*partaking o partership*) con el sentido de “compartir”, pero conservando al mismo tiempo la connotación de “dividir” (Sartori, 2005).

Posteriormente, la frecuencia de uso de la palabra “partido” en la terminología política, dejó en desuso la palabra “secta” que pasó a circunscribirse al ámbito religioso en el siglo XVII, relacionándola, especialmente, con el sectarismo protestante. Así fue como la palabra “partido” fue adquiriendo el significado político de “secta”, es decir, de “división”, además de conservar el significado de “parte” (Sartori, 2005).

Por otro lado, el término “facción”, también de etimología latina, procede de la voz *factio* que, a su vez, deriva del verbo *facere* cuyo significado es “hacer”. Sin embargo, la asimilación de los autores latinos del término *factio* con “un grupo político de *facere* perturbador y nocivo” fue la que llevó a confundir el vocablo “partido”, como si de términos sinónimos se tratara, con el vocablo “facción”, aunque con una implicación menos negativa (Sartori, 2005).

Esta explicación permite entender por qué, como se ha señalado anteriormente, los primeros partidos políticos se percibían como grupos con un comportamiento sectario en los que no se podía confiar. Esta línea de pensamiento político es la mantenida por muchos de los autores más influyentes del siglo XVIII tales como Bolingbroke o Hume citados en la obra de Sartori (2005).

Precisamente, el político inglés Bolingbroke, es uno de los primeros autores referentes en la teorización de los partidos y el que, en palabras de Sartori (2005), “mejor que nadie antes que él” (p.33) distinguió entre partidos y facciones. Para Bolingbroke, los partidos representaban los intereses del país agrupándose en función de determinados principios y proyectos, mientras que las facciones encarnaban las aspiraciones personales de una minoría. Sin embargo, a pesar de que a priori, con esta diferenciación estaba asumiendo que los partidos no tenían esa inclinación individualista de las facciones y que incluso, se les podía presumir un carácter ciertamente benévolo y altruista, Bolingbroke consideraba que los partidos fácilmente degeneraban en facciones y, por lo tanto, ambos grupos eran un peligro para la sociedad. No obstante, Bolingbroke concedía a los partidos un grado menor de peligrosidad cuando afirmaba que “los partidos son un mal político y las facciones son los peores de todos los partidos” (citado en Sartori, 2005, p.31).

En línea con este pensamiento, el filósofo escocés David Hume (2005), escribiría: “si los legisladores y fundadores de Estados deben ser honrados y respetados, no menos merecen ser detestados los fundadores de castas y facciones; porque la influencia de estas divisiones se opone directamente a la de las leyes” (p. 68). Hay que hacer notar, coincidiendo con Sartori (2005), que para Hume partido y facción son términos equivalentes, como se pone de manifiesto en sus obras, y los utiliza de forma, prácticamente, indistinta. Por ello, cuando se refiere a las facciones como agrupaciones detestables también engloba en este calificativo a los partidos. Así pues, Hume tenía una visión política bastante cercana a Bolingbroke y concebía a los partidos como grupos que debían ser evitados porque desestabilizaban las leyes y el orden social. No obstante, también es consciente y así se refleja en su obra de que, en los Estados libres, los partidos políticos no sólo son inevitables, sino necesarios.

Como se ha expuesto, tanto Bolingbroke como Hume, hablaron en términos negativos de partidos y facciones, más el primero que el segundo, sin establecer mayores salvedades entre ambos grupos y sin dar una definición concisa del término “partido político”. Esos méritos, según el consenso académico, le corresponderían a Edmund Burke. El filósofo y político inglés, considerado el padre del liberalismo conservador británico, presentó en 1770 la primera definición de partido concretándolo como “la unión de un grupo de individuos que se esfuerzan conjuntamente por promover el interés nacional según un determinado principio sobre el cual están todos de acuerdo” (Burke, 1997, p.35). Se trata de una definición idealista o, como sostiene Pomper (1992), normativa, ya que solo refleja lo que los partidos deben o pueden ser, pero no lo que realmente son o hacen. Es una noción de partidos desinteresados y honrados, además, completamente contraria a la naturaleza de las facciones a las que Burke considera grupos dominados por una codicia mezquina y egoísta cuyo único objetivo es conseguir puestos de poder para obtener recompensas personales.

Se ve así que Burke hace una separación expresa de facciones y partidos ofreciendo, por primera vez, una visión positiva de estos últimos. Una visión que se anticipó a su época y que no fue compartida por sus contemporáneos que continuaron viendo con recelo a los partidos considerándolos los responsables de las divisiones y disturbios que acontecieron en sucesos como los de la revolución francesa (Fernández Baeza, 1988). Así pues, hasta la segunda mitad del siglo XIX, momento del surgimiento de los primeros partidos modernos, las formaciones políticas no perdieron la connotación negativa de las facciones. No obstante, los partidos políticos no adquirieron verdadero protagonismo social, político y legal hasta después de la segunda guerra mundial, momento en el que se inicia su proceso de incorporación a la estructura constitucional de los Estados (Cárdenas, 2001).

### ***1.1.2. Concepciones Contemporáneas de “Partido Político”***

Después de Burke, se han propuesto numerosas definiciones de “partido político”, cada una de ellas diferente, pero no existe en la ciencia política “una definición clara y precisa sobre lo que es un partido político que sea aceptada mayoritariamente” (Abal, 2002, p. 33). Esta diversidad conceptual y falta de consenso se debe a distintos factores, algunos de los cuales ya se han mencionado. Por un lado, los partidos políticos no son organizaciones rígidas e impermeables, sino que sus estructuras y objetivos, se van adaptando, aunque lentamente, a las cambiantes circunstancias externas e internas y eso hace que algunas definiciones acaben tornándose anacrónicas. Por otro lado, la descripción de lo que es un partido político está estrechamente relacionada con cómo se concibe la democracia y en ambos conceptos, a menudo se confunde lo empírico con lo normativo, o lo que es lo mismo, la realidad con las percepciones personales (Katz y Mair, 1995). Y, por último, no siempre resulta fácil distinguir los partidos de otras organizaciones sociales y políticas y este hecho da lugar a que se propongan definiciones que no se adecuan exactamente a lo que un partido es y en las que, sin embargo, encajan mejor otras organizaciones (Ware, 2004).

Así pues, resulta claramente explicable, por un lado, que no exista una definición universal de partido porque es imposible recoger en una única interpretación del concepto las características (normativas o empíricas) de estas organizaciones en todo momento y lugar (Martínez y Mella, 2012) y, por otro lado, que coexistan en la teoría de partidos una multitud de definiciones que plantean la noción de partido político desde distintas visiones. Para simplificar la gran cantidad de definiciones aportadas por los académicos, estas se pueden clasificar en definiciones amplias, definiciones mínimas o definiciones intermedias.

Dentro de la categoría de definiciones amplias, una de las más inclusivas es la que ofrece Weber



(1964) al definir a los partidos como “las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales” (p.228). En los términos de Weber, al no contemplar el papel electoral de los partidos políticos, el concepto de partido puede abarcar formaciones sociales de muy diversa naturaleza corriendo el riesgo de asimilar con partidos políticos a organizaciones que realmente no lo son como pueden ser los grupos de presión o las facciones. En la misma línea de concepciones weberianas o amplias, Duverger (1951) plantea que “un partido es una comunidad con una estructura particular” (p.11) y, para Hodgkin (1961) “probablemente es más conveniente considerar a los partidos como todas las organizaciones políticas que se consideren a sí mismas como partidos y que son generalmente consideradas como tales” (p. 16).

Se puede afirmar que, a pesar de que la ciencia política se refiere a las nociones de partido aportadas por Duverger y Hodgkin como definiciones, en realidad están más próximas a la indefinición y no ayudan a acotar el significado de “partido político”. Indudablemente, este tipo de definiciones son excesivamente inclusivas y nada operativas porque no posibilitan la identificación de los rasgos multidimensionales de los partidos y su validación en cualquier contexto espacial y temporal (Losada, 2012) y, por consiguiente, no permiten disociarlos de otras entidades políticas. Para este fin, resultan mucho más útiles definiciones mínimas como la de Sartori (2005) que establece que "los partidos son cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos" (p.101). O la definición aportada por Bartolini (1995) que, dentro de la misma perspectiva electoral, entiende a los partidos como “grupos que participan en elecciones competitivas con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos” (p. 217). En un

sentido muy similar se expresan también autores como Epstein (1967), Schumpeter (1968), Giddens, (2004) o Downs (1957). Para este último autor el partido político es “un equipo de personas que busca tener el control del aparato del gobierno en elecciones debidamente organizadas” (Downs, 1957, p. 25).

Como bien se aprecia, estas definiciones enfatizan la competición electoral para lograr puestos de poder como característica distintiva de los partidos políticos. Plantean que la función o finalidad de los partidos es solo una, obtener puestos en el gobierno. Desde esta óptica, no se puede negar que las definiciones mínimas facilitan la construcción de una teoría general de partidos proporcionando unas características identificables y comparables que sean comunes a todos ellos y que cumplan una función diferenciadora. Sin embargo, no carecen de limitaciones y excluyen de la categoría de partido político a determinadas organizaciones que, no cumpliendo exactamente con estas características, no deben dejar de ser consideradas partidos. Un ejemplo que ilustra el sesgo de estas definiciones es que no abarcan a aquellos partidos que han sido prohibidos por cualquier razón y no pueden presentarse a las elecciones, o al partido único de los sistemas unipartidistas donde no existe la competición electoral (Artiga, 2015).

Pero, como ya se ha destacado, las definiciones de partido no son ni únicas ni homogéneas, razón por la cual se pueden encontrar definiciones planteadas en otros términos. Se trata de definiciones que señalan atributos diferenciadores de los partidos políticos que van más allá de la competencia electoral para obtener cargos de responsabilidad pública, pero que, a su vez, son lo suficientemente restrictivas como para no incluir a organizaciones que no deben ser consideradas partidos. Siguiendo esta línea conceptual de definiciones intermedias, Lawson (1976) considera que “un partido es una institución que busca enlazar al público con el poder político por medio de la ubicación de sus representantes en posiciones de poder” (p.3). Y para Neumann (1965), el partido es una “organización articulada de agentes activos de la sociedad,

de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos” (p.597). Además, Neumann (1965), como Lawson (1976), reconoce al partido político como nexo entre el Estado y los individuos precisando que es “el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instrucciones oficiales del Gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política” (p.597).

Estas definiciones responden a una concepción funcionalista de los partidos políticos. Para sus autores, los partidos políticos representan el pluralismo de los intereses sociales y actúan como intermediarios entre los ciudadanos y el Estado atribuyéndoles, por tanto, una función social, pero, además, a diferencia de otras organizaciones no partidistas, tienen un enfoque parlamentario y gubernamental y su deseo es obtener puestos de poder para alcanzar sus objetivos políticos (Abal, 2002). Este tipo de descripciones contribuyen a dar un paso más en la difícil tarea de definir a los partidos políticos, y ya no solo los contemplan como buscadores de cargos públicos sino también como instituciones de intermediación y socialización política. No obstante, definiciones como la de Neumann (1965) no tienen en cuenta los sistemas no competitivos y no consideran partidos políticos a las organizaciones políticas que actúan sin competencia electoral. En consecuencia, tampoco son perfectas para reflejar toda la realidad del ámbito partidista.

En resumen, ha quedado claro que no existe unanimidad en la literatura para ofrecer un único concepto de partido político, que cada autor incide en aspectos diferentes y que resulta difícil ofrecer una definición empírica y sencilla que recoja la diversidad de partidos. Así las cosas, y con el ánimo de optar por una definición de corte utilitarista, se considera que una de las propuestas que mejor integra los distintos enfoques sobre el concepto de partido es la propugnada por La Palombara y Weiner (1966). Estos autores plantean que para que se pueda

denominar partido a una organización política debe darse la concurrencia de los siguientes requisitos cualitativos:

- a) Permanencia y estabilidad de la organización con independencia de la de los líderes de la organización.
- b) Que la organización se estructure de forma que las organizaciones locales mantengan comunicación regular y variada con la organización en el ámbito nacional.
- c) Que los líderes locales y nacionales tengan la voluntad de conseguir y mantener el poder político, ya sea por sí solos o en coalición con otros, y no simplemente para ejercer influencia en el poder, diferenciándose así de los grupos de interés.
- d) Que los miembros de la organización estén interesados en conseguir votos y apoyo popular para conseguir sus fines.

En definitiva, para La Palombara y Weiner, el partido político se define como una organización que nace con ánimo de permanencia en el tiempo; que se estructura de tal forma que autoriza y facilita la conexión y los intercambios de información entre los distintos niveles organizativos; que busca el interés general por encima del suyo propio y del de los líderes del partido; y que para conseguirlo está dispuesta a buscar y recabar los apoyos necesarios entre los votantes y, si así se requiere, entre los miembros de otros partidos para obtener el poder político que le permita conseguir tal fin.

Se trata de una definición que se ajusta bastante bien a las características identitarias de los partidos políticos actuales. No en vano, La Palombara y Weiner la enuncian en la segunda mitad del siglo XX, en un momento en el que los partidos políticos ya cuentan con cierto

recorrido y arraigo social y comienzan a configurarse como elementos imprescindibles de los Estados democráticos.

## **1.2. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Si, como se ha relatado, no hay consenso para definir el concepto de partido político, tampoco lo hay para establecer su origen. Si se concibe a los partidos, en términos simplistas, como grupos de personas que comparten un mismo interés, los historiadores sitúan el nacimiento de los partidos en las primeras sociedades políticamente organizadas, asimilándolos con las formaciones que, en la Grecia y Roma antiguas, intervenían en el debate político o en la configuración de los órganos políticos. Así pues, en Grecia se alude a grupos organizados para conseguir fines políticos y en Roma se menciona a los partidos cuando se narra la historia de los Graco o el conflicto que tuvo lugar entre los optimates y los populares liderados por Sila y Mario, respectivamente, durante la primera guerra civil de la República romana. Del mismo modo, la historia se refiere a los güelfos y gibelinos como partidos enfrentados en las repúblicas italianas durante una gran parte de la Edad Media.

Sin embargo, considerar a todos estos grupos y facciones partidos políticos es un error conceptual porque son asociaciones de carácter “ocasional, elemental y efímero” (García Cotarelo, 1985, p.16) que no responden a las características distintivas de los partidos políticos tales como permanencia, estabilidad, lucha por el poder político o intermediación entre la sociedad civil y el Estado. Estos rasgos solo son propios de las organizaciones políticas de la historia más reciente y, aunque no haya un estricto consenso entre los académicos para establecer la génesis de los partidos políticos modernos, prácticamente ninguno reconoce su existencia antes del siglo XVII.

De este modo, siguiendo la teoría más extendida, los primeros precedentes europeos de partidos políticos modernos se localizarían en el ámbito del parlamentarismo inglés a finales del siglo XVII con la aparición de dos agrupaciones partidistas, whigs, partidarios de la participación política y el poder del Parlamento frente a la Corona, y tories, defensores de la monarquía y su derecho divino. Esta misma calificación de prototipo de partido tienen los grupos que actuaban en Francia para abolir la monarquía absolutista en el siglo XVIII y que recibieron el nombre de girondinos, jacobinos o monárquicos constitucionales, entre otros (La Palombara y Weiner, 1966).

Pero, los partidos políticos, en la concepción actual del término, son un fenómeno todavía más reciente. Antes de 1850 existían, según Duverger (1951), “clubes populares, asociaciones de pensamiento o grupos parlamentarios, pero no partidos políticos en el sentido moderno de la palabra (excepto en Estados Unidos)” (p.15). Para el autor francés, el desarrollo de los partidos políticos modernos es consecuencia de la evolución de los parlamentos y la extensión del sufragio universal que lleva asociado el proceso de democratización. A medida que las asambleas políticas iban adquiriendo más independencia y funciones tuvieron la necesidad de agrupar a sus miembros por afinidades para actuar de común acuerdo. Después, la extensión del derecho a voto llevó a la creación de comités electorales para organizar a los electores y dirigir su voto. Por último, la conexión entre estas asambleas políticas y los comités electorales, dieron lugar a la formación de los primeros partidos políticos modernos (Duverger, 1951).

Siguiendo esta secuencia, los primeros partidos modernos tienen un origen institucional y surgen en el Parlamento británico y están asociados a las reformas electorales y parlamentarias de 1832, 1867 y 1884, mediante las cuales se extiende el derecho de voto a la mayor parte de la población masculina adulta. Los grupos parlamentarios reconocieron la necesidad de organizarse y de reforzar sus estructuras para llegar a los nuevos grupos de electores. Para ello,

crearon comités electorales locales en todas las circunscripciones donde todavía no estaban establecidos, implantando una organización política en el ámbito local y dando lugar al surgimiento de los primeros partidos políticos británicos (Duverger, 1951). Sartori (2005), que apoya esta misma teoría, utiliza las siguientes palabras para explicarlo:

Cuánto más necesita de los votos el partido en el Parlamento, es decir, el partido aristocrático, más necesita echar tentáculos hacia fuera, es decir, (...) la adición de un partido electoral, un instrumento de acopio de votos y, a fin de cuentas, de búsqueda de votos. (p.56)

Así es como, siguiendo este proceso, casi inmediatamente después de la Reform Act de 1832 que otorgaba el derecho de voto a todas las clases medias, los tories fundaron el Partido Conservador y los whigs se organizaron para transformarse en el Partido Liberal dando lugar a los primeros partidos políticos modernos en Europa.

No obstante, hay que aclarar que el orden de acontecimientos establecido por Duverger y Sartori que dan origen a la formación de los partidos políticos, según Scarrow (2006a), puede ser válido para el caso inglés, pero no es aplicable a todos los países, ya que en algunos Estados de Europa occidental la expansión del sufragio se produjo antes de que se crearan los partidos legislativos y en otros, ambos desarrollos son casi paralelos.

En cualquier caso, de acuerdo con estos autores, se puede resumir que el germen de los partidos políticos son los conflictos entre los grupos partidarios del rey y los partidarios del Parlamento durante la revolución inglesa en el siglo XVII, se desarrollan y transforman a lo largo del siglo XVIII y, finalmente en el siglo XIX, producto de reformas electorales y parlamentarias, surgen los primeros partidos políticos en la acepción moderna del término.

Esta, pues, sería una breve explicación del origen de los partidos políticos en Europa, pero como indica Duverger (1951), antes de 1850 en Estados Unidos ya existían los partidos políticos modernos. Su formación se produjo en la última década del siglo XVIII y surgieron a partir de la división interna de distintos grupos políticos, dando lugar a dos bloques, el federalista liderado por John Adams y Hamilton y el demócrata-republicano liderado por Jefferson y Madison. Sin embargo, su crecimiento y desarrollo no tuvo lugar hasta 1830 cuando, bajo la administración del presidente Jackson y, en un contexto de creciente participación política, los partidos ampliaron sus bases con importantes centros de poder local (La Palombara y Weiner, 1966).

Como se puede comprobar, aunque en fechas diferentes, el origen y la formación de los primeros partidos en Europa y Estados Unidos se basa en las mismas premisas: extensión del sufragio, pugnas entre distintos grupos para conseguir el poder y creación de estructuras organizadas para canalizar el voto. Pero, lo que está claro es que, entre estas primigenias organizaciones políticas y las complejas estructuras partidistas actuales, los partidos políticos han pasado por un proceso de transformación y evolución de sus estructuras sociales, organizativas y financieras que está estrechamente vinculado con las distintas fases del desarrollo social, económico y democrático de los Estados, tal y como se verá en el siguiente apartado.

### **1.3. TIPOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

La clasificación de los partidos políticos, como ocurre con su conceptualización, ha sido objeto de análisis de distintos autores, aportando cada uno de ellos, y atendiendo a aspectos diferentes, su propia clasificación basada en una combinación de observación empírica y de conjeturas teóricas. La que puede considerarse la primera aproximación a la tipología partidista es la que



plantea Hume (2005) en el siglo XVIII, aunque hay que recordar que, este autor no hace prácticamente diferencia alguna entre partidos y facciones y su clasificación es sobre estas últimas, catalogándolas en función de las motivaciones que daban lugar a su formación en facciones personales (creadas por los vínculos amistad o enemistad de sus miembros) o reales (fundadas con base en intereses u opiniones distintas). Pero, en el estudio de los partidos políticos modernos la clasificación más extendida, con ligeras variaciones, es la que se basa en aspectos organizativos.

De este modo, como señala Krouwel (2006), clasificando a los partidos según la clase social de sus miembros, el nivel de participación de las bases dentro del partido o el tipo de dirección, Weber (1922) y Duverger (1951) diferencian entre partidos de notables (Weber) o cuadros (Duverger) y partidos de masas. Posteriormente, centrándose en la flexibilidad ideológica, Kirchheimer (1966) introdujo su teoría del partido *catch-all* que más tarde fue desarrollada por Panebianco (1990), el cual, basándose en el nivel de profesionalización y burocratización de la organización política propugnó el concepto de partido profesional-electoral. Y, por último, una de las aportaciones más recientes es la clasificación de partidos de Katz y Mair (1995) y su tesis de los partidos cártel desarrollados en las últimas décadas del siglo XX y en los que, la principal característica es la interdependencia con el Estado.

El proceso de transformación de un tipo de partido hacia otro ha sido progresivo y propiciado por los cambios sociales, políticos y económicos, lo cual no implica, que distintos modelos de partido no puedan (y de hecho lo hacen) coexistir en el mismo tiempo y lugar. Es importante señalar también que, como advierten Gunther y Diamond (2003), establecer una tipología de partidos facilita la comprensión del fenómeno organizativo y evolutivo de los partidos políticos, pero no se puede olvidar que se trata solo de un tipo ideal de partido y, como tal, no se puede esperar que las características descritas para cada tipología encajen completamente

en todos los partidos políticos del mundo. En este sentido, hay que aclarar que los modelos de partidos que se van a describir a continuación se circunscriben al ámbito europeo y, por lo tanto, es una tipología que no se puede aplicar a partidos en otras geografías como África, donde su particular idiosincrasia socioeconómica, cultural y política supone, necesariamente, que el surgimiento y evolución de las organizaciones políticas sea diferente. Teniendo en cuenta estas consideraciones, seguidamente se analizan cuatro estructuras organizativas distintas, asociadas a su vez, a cuatro fases diferentes del desarrollo democrático de los Estados.

### ***1.3.1. Partidos de Cuadros o de Notables***

La primera fase y el primer tipo de partido tienen su origen en la segunda mitad del siglo XIX, es decir, en el que se ha convenido como el origen de los partidos políticos modernos en Europa occidental, y está vinculado a los regímenes de sufragio censitario, donde la participación en la política estaba muy restringida a los propietarios de los partidos. Donde, como señalan Katz y Mair (1995), no existía una separación real entre Estado y sociedad civil porque los miembros de la sociedad civil con capacidad para intervenir en la política estaban estrechamente conectados con el Estado. En esta época, se entendía que solo existía un interés nacional y que había un objetivo común para todos, así que cuando los candidatos llegaban al gobierno defendían sus propios intereses como si estos también fuesen los de los electores que les habían votado (Katz y Mair, 1995; Malamaud, 2003) constituyéndose, entonces, como formaciones de representación individual (Neumann, 1965).

El partido de cuadros o notables se caracteriza por ser una organización flexible y poco estructurada y estar, fundamentalmente, orientada a las elecciones, por lo que en los períodos interelectorales su actividad es prácticamente nula. Este tipo de organizaciones políticas están formadas por un número reducido de personas de estatus social elevado que son seleccionados

por ser personas influyentes, por sus conocimientos técnicos o por su fortuna económica. La organización, en consecuencia, sigue un sistema de captación cerrado que consiste en atraer al partido a aquellos hombres que por sus características individuales son útiles para conseguir los objetivos de la formación.

Son partidos sin apenas burocracia donde sus miembros se organizan para dar apoyo social, técnico y económico a un candidato para que este represente sus intereses si alcanza el poder. Los notables influyentes respaldan la candidatura con su prestigio para proporcionarle votos. Los notables técnicos disponen de los conocimientos necesarios para organizar a los electores y la campaña y, los notables acaudalados aportan la financiación necesaria para llevar a cabo todo este proceso (Duverger, 1951).

Respecto a este último aspecto, el de la financiación, lo cierto es que en estos primeros partidos no presenta grandes problemas y los gastos son fácilmente asumibles por las fortunas personales de los candidatos y demás notables del partido. Por un lado, porque el sufragio censitario implica que las campañas electorales se dirijan solo a una minoría y, en consecuencia, originen menos gastos y, de otro lado, porque la práctica ausencia de actividad partidista fuera del período electoral también supone una significativa reducción de las necesidades financieras.

### ***1.3.2. Partido de Masas***

En este proceso evolutivo de las organizaciones políticas, la segunda etapa está ligada a la formación de los partidos de masas. A finales del siglo XIX y principios del XX, la extensión del derecho de sufragio, la industrialización y la urbanización llevan a las masas populares a la movilización política siguiendo los pasos de la clase media (La Palombara y Weiner, 1966; Gunther y Diamond, 2003; Katz y Mair, 1995). Como explican Katz y Mair (1993) “el partido

de masas surgió principalmente entre los elementos de la sociedad recién activados, y a menudo sin derecho a voto, en su lucha por hacerse oír en las estructuras gobernantes del Estado y, en última instancia, por controlarlas” (p. 603).

De esta manera, en una época de fuertes oposiciones de clases, nacían los primeros partidos de masas con una estructura organizada y estable de forma piramidal basada en un gran volumen de afiliados en la base que eligen y controlan a la cúspide dirigente. Se construyen teóricamente como organizaciones democráticas cuyas bases tienen una participación activa y determinante, siendo las decisiones democráticas y alcanzadas por mayorías las que guían las políticas del partido dirigidas a defender el interés del sector social al que representan. Sin embargo, esta versión de estructuras democráticas sería refutada por el líder sindicalista y socialista Robert Michels, el cual, en los inicios del siglo XX, tras estudiar el funcionamiento interno de los partidos socialistas de masas y el comportamiento de su élite dirigente, formula la que él denominó “ley de hierro de la oligarquía” (Michels, 2001). Para el autor, la complejidad organizativa siempre deriva inevitablemente en la existencia de tendencias oligárquicas en cualquier tipo de organización humana y se explica porque “es la organización la que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. [Así que] quien dice organización dice oligarquía” (Michels, 2001, p.241).

Una de las manifestaciones de esta estructura oligárquica de los partidos de masas es la disciplina de voto. En estas organizaciones, a diferencia de los partidos de notables, existe una disciplina partidaria que todos los miembros del partido han de cumplir defendiendo la misma postura ante cualquier debate o votación en el parlamento. Otra característica que diferencia a los partidos de masas de los de notables es la amplia base social con la que cuentan y la forma de financiar su actividad. Aunque para Duverger (1951), la diferencia entre partido de cuadros

y partidos de masas no reside en la cantidad de miembros, sino en su estructura organizativa, lo cierto es que la existencia de los primeros partidos de masas se fundamentaba en el reclutamiento de un gran número de afiliados y simpatizantes que, además de realizar trabajos no remunerados para el partido, aportaban los recursos necesarios, mediante cuotas regulares, para sufragar los gastos del partido. La financiación de estas organizaciones políticas de masas procede, por tanto, de la acción colectiva de pequeñas contribuciones y no de las grandes donaciones individuales y la riqueza particular de los miembros del partido de notables.

Desde la perspectiva de su desarrollo, los partidos socialistas, no siendo los precursores de los partidos de masas, sí que son los que más contribuyeron a su expansión (Ware, 2004) y a la democratización de las sociedades. La aparición de los primeros partidos socialistas en Alemania, Italia, Inglaterra y Francia supone el inicio de un proceso de educación y concienciación política de las clases sociales mayoritarias articulado a través de estas organizaciones partidistas. Los partidos socialistas se convierten en instituciones de integración social (Puga, Peschard y Castro, 1999) que ejercen una gran influencia sobre la vida de las personas (Neumann, 1965).

Ante el advenimiento de estas nuevas formas partidistas de masas, los partidos de notables se vieron forzados a cambiar sus estructuras y modernizar la organización para adoptar las formas de los partidos de masas y atraer a un mayor número de miembros y electores que les proporcionaran el apoyo necesario para seguir manteniendo su influencia en el Parlamento (La Palombara y Weiner, 1966; Duverger 1951). Sin embargo, “no todos los partidos de cuadros sentían la necesidad de transformarse en partidos de masas. Mientras seguían teniendo acceso por otras vías a posiciones de poder estatal, podía resultarles más fácil aplazar su transformación en partidos de masas” (Kirchheimer, 1989, p. 330).

### ***1.3.3. Partido Catch-All o Atrapa Todo***

El término de partido *catch-all* fue acuñado en 1954 por el politólogo alemán Otto Kirchheimer. Kirchheimer (1966) presenta la transformación del partido de masas a este nuevo modelo de partido como un proceso de adaptación a la nueva configuración de las sociedades democráticas occidentales consecuencia de los grandes progresos económicos y sociales que se produjeron tras la segunda guerra mundial.

En esta línea, Katz y Mair (1995) mencionan tres cambios fundamentales que llevan a la nueva concepción del partido *catch-all*. En primer lugar, la dificultad de los partidos para agrupar al electorado en grupos con intereses comunes, debido a la disminución de las diferencias de clase que tiene lugar a finales de los años cincuenta y en la década de los sesenta. En segundo lugar, la existencia de sociedades desarrolladas con un alto nivel de bienestar económico y social para todos que posibilita que haya convergencia entre los programas electorales en temas y aspectos básicos que afectan a la mayoría de la población. En último lugar, el desarrollo tecnológico y, en especial, de los medios de comunicación masiva que permite a los líderes políticos dirigirse a los electores y comercializar con su imagen para conseguir sus votos, como si de clientes se tratara.

Todos estos cambios, como señala Kirchheimer (1989), compelen a los partidos de masas de base clasista o confesional para convertirse en partidos del todo el mundo. Esta evolución implica 1) aparcar el componente ideológico del partido; 2) fortalecimiento de los dirigentes de los partidos que adquieren ahora un papel de representación de todo el sistema social y no solo de su organización; 3) pérdida de valor del militante individual que es considerado como un residuo histórico que puede desvirtuar el nuevo modelo de partido y focalización en los electores; 4) renunciar a un electorado de base confesional o clasista y sustituirlo por otro de

características heterogéneas; y 5) establecer vínculos con los grupos de interés, no solo por el aspecto económico, sino también por la importancia que tienen dichos grupos como mediadores en la obtención de votos.

En resumen, el partido *catch-all* cede compromiso ideológico, renuncia a la penetración social y establece un ideario político más flexible capaz de contentar a todos o casi todos los estratos sociales. A los votantes se les considera carentes de lealtades y, por lo tanto, susceptibles de ser captados por cualquier partido, lo cual implica que la estrategia electoral se vuelva más competitiva (Katz y Mair, 1995). Estas mismas características describe Panebianco (1990) cuando introduce el partido profesional-electoral del que destaca la profesionalización de la organización compuesta por profesionales y consultores que desplazan a los burócratas de los partidos de masas.

En el aspecto financiero, el carácter profesional de estas organizaciones políticas y la evolución de los sistemas de comunicación elevan sus necesidades económicas por lo que la financiación privada, procedente de las cuotas y aportaciones de los miembros y, principalmente, de las donaciones de los sindicatos y empresas, se torna insuficiente. Así pues, los partidos políticos comienzan a utilizar las subvenciones públicas como recurso económico, adquiriendo cada vez más importancia en su financiación y conectándolos, por tanto, cada vez más a la esfera gubernamental (Von Beyme, 1986; Panebianco, 1988).

#### ***1.3.4. Partido Cártel***

La cuarta fase de la evolución partidista y en la cual podría ubicarse a una inmensa mayoría de los partidos de las democracias occidentales actuales son los partidos cártel que fueron teorizados por Katz y Mair (1992, 1995) aludiendo a las subvenciones públicas como germen del sistema de partidos cartelizado.

Si bien, como critica Koole (1996), Katz y Mair no dan una definición explícita del partido cártel, sí que señalan una serie de características distintivas de este tipo de organizaciones. Así, describen la interpenetración partido-Estado como una de las singularidades de los partidos cártel. La dependencia de las subvenciones públicas lleva a los partidos a convertirse en “agencias semiestatales” (Katz y Mair, 1995) y a olvidar su función de intermediación entre el Estado y los ciudadanos. Asimismo, como los partidos son el agente regulador y el sujeto regulado de la financiación pública, sus decisiones les permiten garantizar la sostenibilidad de los partidos existentes y, a la vez, poner barreras de entrada para los nuevos. Aunque la libertad de actuación no es plena porque los tribunales también pueden intervenir si consideran que las normas están vulnerando la constitución (Katz y Mair, 2009) como ocurrió en Canadá (Young, 1998), Estados Unidos (Sorauf, 1994) o Alemania (Pulzer, 1999). En este último país, el Tribunal Constitucional Federal, considerando que el umbral del 2,5 % de los votos necesario para tener acceso a la financiación pública era incompatible con el principio de acceso equitativo, dispuso que se rebajara a un 0,5% de los votos.

El sistema de partidos cártel se caracteriza también por la existencia de una competición interpartidista limitada. Los partidos siguen compitiendo, pero en una contienda más laxa porque saben que tienen un interés común, seguir asegurando la supervivencia del sistema colectivo de partidos. Para ello, los principales partidos colaboran para alcanzar acuerdos normativos que les proporcionen acceso a la financiación pública y, a la vez, dificulte, si no impida, el surgimiento de fuerzas emergentes. Esta cooperación no tiene por qué ser mediante negociaciones ilícitas, sino que la colusión puede ser tácita (Katz y Mair, 2009).

Por otro lado, en los partidos cártel de Katz y Mair se consolidan otros cambios que ya se habían reconocido en los partidos *catch-all*, tales como la profesionalización de la comunicación política y la visión de la política como profesión a tiempo completo. Las



campañas electorales tradicionales se transforman, definitivamente, en campañas intensivas en capital realizadas por profesionales del marketing y la publicidad, lo cual redundará en mayores costes que son sufragados, cada vez más, con recursos públicos.

En términos de militancia, el partido cártel se caracteriza por la atomización y el debilitamiento de la misma. Ya no es necesario estar afiliado para participar en las actividades del partido y todos los simpatizantes pueden hacerlo. La figura de los delegados y las organizaciones locales pierden relevancia al permitir, al militante individual, inscribirse en la sede central y participar por correo en las votaciones intrapartidistas. Por otro lado, las campañas intensivas en capital hacen menos necesario el trabajo de los militantes quedando relegada su aportación al partido a un plano inferior. Esta militancia atomizada y debilitada ofrece a los líderes un mayor margen de maniobra, puesto que difícilmente desafiará sus decisiones y, seguirá la inercia de la organización sin ofrecer resistencia alguna.

Por último, entre las características de los partidos cártel descritas por Katz y Mair está el elevado nivel de autonomía de los líderes locales y nacionales. El partido en el ámbito local no interfiere en los asuntos a nivel nacional para, de este modo, asegurarse también que los líderes nacionales no intervengan en los asuntos de la organización local. Es una forma de proteger los intereses de la organización en los distintos niveles territoriales.

Para Katz y Mair, los partidos cártel han configurado un sistema fijo de partidos políticos entre los cuales los ciudadanos han de elegir. La democracia, ya solo consiste en el voto y no en la participación en las decisiones que corresponden a los profesionales de la política. La democracia pasa a concebirse como un medio para garantizar la estabilidad social, pero no para articular cambios sociales.

Aunque buena parte de los elementos del partido cártel coinciden con las características de muchos de los partidos contemporáneos de las democracias de Europa occidental, lo cierto es que la tesis de cartelización ha sido criticada en múltiples ocasiones desde que fue planteada y, no sin fundamento. En esta línea de autores en desacuerdo con Katz y Mair se encuentran Kitschelt (2000), Koole, (1996) o Scarrow, (2006b) que no consideran que las subvenciones públicas sean inexorablemente causa de petrificación del sistema de partidos, aunque coinciden en que ayudan a los partidos a mantener su posición dentro del sistema partidista. Kitschelt (2000) apunta además que, dado que la financiación es proporcional a los votos y escaños que se consiguen, es un incentivo para que los partidos no participen en un cártel no representativo y opten por hacer políticas populares que les permitan ganar más votos. Por su parte, Koole (1996) también cuestiona que los líderes locales no traten de interferir en la organización nacional y estima que es más apropiado hablar en términos de "federalización" de la política, es decir, de unidades organizacionales locales con independencia, pero que al unirse pueden influir en la directiva nacional.

En cualquier caso, la propuesta de Katz y Mair, con salvedades, es una buena aproximación al sistema partidista actual con partidos que muestran una creciente dependencia de la financiación pública y una pérdida de dogmatismo ideológico; diferencias programáticas cada vez más estrechas, siendo más decisiva, la imagen de los líderes y del comportamiento ético del partido que las propias políticas; y profesionalización de la política y menosprecio de los votantes (salvo en período electoral). No obstante, los partidos cártel, no solo no han impedido la irrupción de nuevas fuerzas políticas, sino que la han propiciado. Su desplazamiento hacia el Estado y su alejamiento de la sociedad los ha convertido en "servicios de utilidad pública" (Epstein, 1986; Van Biezen, 2004) y han dejado de ser vistos por los ciudadanos como representantes de la voluntad popular con la consiguiente pérdida de legitimidad social. Esto

ha derivado, a su vez, en la aparición y el auge de nuevos partidos políticos, con posiciones ideológicas extremas y populistas en muchos casos, que pretenden acabar con el *statu quo* de los partidos tradicionales y que, apoyados por un electorado decepcionado y desilusionado, han dado lugar a una fragmentación partidista creciente en las democracias de Europa occidental (Mair, 2007). Por lo tanto, es muy probable que, en el proceso evolutivo de los partidos políticos, se esté ante “el atardecer” de los partidos cártel (Kistchelt, 2000) y en el origen de un nuevo tipo de partido político con una estructura organizativa y financiera diferente.

#### **1.4. ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XXI**

El desarrollo y la transformación de los partidos políticos y de los sistemas democráticos está estrechamente relacionado con la evolución de las formas de financiación de los partidos, de modo que las estrategias de financiación política han ido variando a lo largo del tiempo adaptándose, como las organizaciones políticas y la propia democracia, a la evolución de las estructuras sociales y económicas de los Estados (Paltiel, 1981).

Así, del mismo modo que se han identificado diferentes estructuras partidistas y se han asociado con las distintas etapas de la democracia, se pueden reconocer distintos modelos de financiación política en cada una de ellas. Son el resultado de la adaptación de los partidos, por un lado, a las nuevas estructuras organizativas y estrategias competitivas y, por otro lado, a los nuevos contextos tecnológicos, sociales y económicos, de tal forma que las estrategias financieras seguidas por los partidos de notables difieren sustancialmente de la de los partidos de masas o de los posteriores partidos *catch-all* y cártel.

Sucedo, pues, que, mientras que, en los partidos de notables, vinculados a las épocas del sufragio censitario, los procesos electorales tenían un coste moderado porque el número de votantes al que había que convencer era reducido, en los partidos de masas y en las ulteriores

manifestaciones partidistas los costes de los procesos electorales se han incrementado ostensiblemente. Esto es así porque, en primer lugar, la ampliación del sufragio universal supuso la extensión y el desarrollo de la organización política con el fin de coordinar a los nuevos electores, lo cual implicaba un aumento de la complejidad organizativa y, en consecuencia, un incremento del coste de mantenimiento de la maquinaria burocrática del partido. En segundo lugar, porque a medida que se extiende la democracia y el derecho a participar en ella, aumenta la frecuencia de procesos electorales y con ellos las necesidades financieras de los partidos para la organización de las campañas. Y, por último, porque la transformación de las campañas electorales también ha incrementado el coste de la política (Farrell y Webb 2000; Pinto-Duschinsky, 2002, 2008, 2013). Se ha pasado de campañas intensivas en capital humano, en las que los militantes y voluntarios del partido colaboran altruistamente para que el mensaje político del partido llegue al electorado, a campañas profesionalizadas donde los medios de comunicación masiva, el marketing político y los servicios de consultoría política para las campañas electorales tienen el principal protagonismo.

Este incremento del coste de la actividad política ha hecho que los partidos hayan pasado de ser financiados con el patrimonio de los propios fundadores y candidatos (partido de notables) a tener que recurrir a otras fuentes de financiación alternativas ya sea basadas en pequeñas, pero numerosas contribuciones (partidos de masas), en aportaciones del sector empresarial y sindicatos (partidos *catch-all*), en subvenciones públicas (partidos *cártel*) o en fuentes ilícitas e indeseables. Pero, la estrategia financiera que siga cada partido no es una cuestión trivial, puesto que no solo ofrece información económica, sino también información sobre la dirección de sus políticas y las influencias que recibe, fundamentalmente, si sus recursos proceden de contribuciones ideológicas o interesadas (Weber, 1964). Por tanto, la estrategia financiera está estrechamente vinculada a la integridad y legitimidad del partido.

Dicho esto, el modelo de financiación del partido de masas se puede juzgar como el más justo y democrático, ya que se fundamenta en pequeñas aportaciones hechas por las bases de los partidos políticos que con su esfuerzo económico y su trabajo tratan de posicionar a sus líderes al frente de los poderes públicos con el fin de conseguir sus objetivos y demandas políticas. Sin embargo, es a todas luces un modelo de financiación insuficiente y como señala Hopkin (2004), “insostenible (...) en ausencia de incentivos a largo plazo para la afiliación masiva” (p.631). La coyuntura política y electoral ha cambiado y, con ella, los atractivos de beneficios colectivos que ofrecían los partidos de masas, lo cual se traduce en una reducción sustantiva de las bases y de los recursos procedentes de estas.

Ante este hecho, las organizaciones políticas del siglo XXI deben optar por nuevas estrategias financieras que les permitan sufragar los gastos y continuar con la actividad política. En este sentido, profundizando en el estudio de los cambios organizativos y financieros de las organizaciones políticas contemporáneas, Hopkin (2004) identifica cuatro diferentes estrategias organizativas y de financiación política adoptadas por las formaciones políticas tras resultar fallido el modelo de financiación del partido de masas. Son el partido de masas clientelista, el partido de élites financiado externamente, el partido de élites autofinanciado y el partido cártel. Cuatro estrategias, como sostiene el autor, que no son excluyentes y a menudo los partidos utilizan de manera combinada.

#### ***1.4.1. El Partido de Masas Clientelista***

Una de las formas organizativas y estrategias financieras descritas por Hopkin (2004) es la del partido de masas clientelista. Es una organización política que se forma con una amplia base de afiliados que aportan trabajo y recursos a cambio de que, una vez lleguen al poder y aprovechando los recursos del Estado, los cargos electos del partido les recompensen con algún

tipo de incentivo. Entre estos incentivos pueden estar la concesión de prestaciones, la adjudicación de contratos públicos, la creación de puestos de trabajo *ad hoc* en el sector público, o cualquier otro tipo de concesión discrecional. En definitiva, se entregan bienes o servicios como un *quid pro quo* a cambio de apoyo político y logístico (Stokes, 2007).

Esta estrategia, al igual que en los partidos de masas, permite al partido adquirir una sólida y amplia representación en la sociedad gracias al intensivo capital humano. Este tipo de estrategia no es viable para los partidos de masas en países con una burocracia estatal muy desarrollada y con un nivel de ingresos públicos que no permita incrementar el gasto mediante políticas redistributivas o generación de empleo público, debido a que no permitiría satisfacer todas las relaciones clientelares. Sin embargo, sí que puede ser una estrategia organizativa complementaria (Hopkin, 2004).

#### ***1.4.2. El Partido de Élite Financiado Externamente***

El partido de élites aprovecha los avances tecnológicos (en la primera etapa, los medios audiovisuales como la televisión y en la era más reciente, las nuevas tecnologías de la información y comunicación) para realizar campañas de comunicación masiva sin necesidad de disponer de un gran número de trabajadores o voluntarios. Se trata, por tanto, de una organización intensiva en capital y con una membresía más limitada y profesionalizada, en la que la reducción de afiliados también supone una reducción de los ingresos procedentes de las bases y que, por ello, ha de buscar financiación externa.

Así las cosas, una de las vías que pueden utilizar para financiarse es aprovechar la titularidad de cargos públicos para otorgar cualquier tipo de contraprestación a empresas e individuos que estén dispuestos a contribuir económicamente con el partido. Generalmente, se basa en tomar

decisiones políticas que favorezcan los intereses particulares de los financiadores sacrificando, si es necesario, el interés general.

El coste principal de esta estrategia de financiación es el menoscabo que sufre la imagen del partido si estos intercambios salen a la luz y el esperado castigo en las urnas. Pero, para que esto ocurra deben 1) existir partidos en la oposición que sean capaces de financiarse sin recurrir a estas prácticas y, por tanto, tengan incentivos para poner en evidencia las prácticas ilegales o poco éticas de otras organizaciones, aunque también pueden estar dispuestos a pesar de ello, si creen que sus prácticas no van a ser descubiertas; 2) organismos que velen por el control y la transparencia de la actividad económica de los partidos; e 3) información completa, veraz y accesible para los ciudadanos, respecto de las fuentes de financiación de los partidos políticos.

#### ***1.4.3. El Partido de Élite Autofinanciado***

El partido de élites autofinanciado, como su propio nombre sugiere, es una organización en la que el propio partido, o parte de las élites del mismo, son los que inyectan recursos económicos al partido con el fin de acceder a decisiones políticas que beneficien sus intereses individuales. Es decir, se utiliza el partido político como medio para alcanzar el poder y poner en práctica políticas que favorezcan los negocios particulares de sus líderes.

Este es el caso del partido Forza Italia, fundado en 1993 por el magnate de los medios de comunicación italiano Silvio Berlusconi. El empresario se sirvió de su potencial económico para formar el partido, y de su control sobre los medios de comunicación para beneficiar a sus candidatos y crear una imagen de ellos y de sí mismo que le permitieron ganar las elecciones y convertirse en el primer ministro. Una vez en el poder, se apropió de la democracia manipulando el ordenamiento jurídico para promover leyes que protegieran sus intereses personales y los de sus empresas (Ferrajoli, 2004).

Aunque este tipo de partidos autofinanciados no son habituales en las democracias occidentales, como reconoce Hopkin (2004), “es una posible estrategia organizativa en el contexto de los partidos post masivos, y constituye una institucionalización desvergonzada del tipo de manipulación de las políticas públicas que caracteriza al partido de élite financiado externamente” (p. 635).

#### ***1.4.4. El Partido Cártel***

Como ya se ha mencionado en un apartado anterior, los partidos políticos, en un entorno social cambiante, con crecientes gastos electorales y baja afiliación política, han implementado la financiación pública como medio de supervivencia convergiendo a la estatización de los partidos (Ignazi, 2014). Esta es una realidad en la mayoría de las democracias europeas, en las que tras la incorporación de los partidos al marco legal y constitucional de los Estados se aceptó financiar a los partidos políticos con recursos públicos, no sin que se estableciera un amplio debate en torno a su conveniencia (Von Beyme, 1986).

El resultado de esta estrategia de supervivencia financiera llevada a cabo por los partidos cártel es una elevada dependencia estatal. Como recogen Van Biezen y Kopecky (2014) en su trabajo, de 23 democracias europeas analizadas, excepto en Alemania y los Países Bajos, las subvenciones públicas representan como mínimo, la mitad de los ingresos totales de los partidos, adquiriendo, en algunos países, los recursos de procedencia privada un carácter prácticamente residual. Por lo tanto, la función de proveedores de financiación que tenían los afiliados y, particularmente, las organizaciones de interés en los partidos de masas y *catch-all* ha ido perdiendo importancia en los partidos cártel (al menos la financiación legal) siendo asumida por el Estado (Katz y Mair, 2009).



Sin duda, ante el debilitamiento de los recursos de origen privado, las subvenciones públicas permiten asegurar la supervivencia de las formaciones políticas porque, además, en caso de déficit financiero siempre es posible incrementar las partidas presupuestarias destinadas a estas formaciones. Asimismo, la financiación pública y su suficiencia se contempla como un elemento disuasorio de las prácticas de financiación ilegal y que evita la penetración del dinero interesado en la política (Van Biezen, 2004).

Los anteriores argumentos, pues, son ventajas que se le pueden atribuir al financiamiento público, pero también tiene desventajas y su abuso puede producir importantes desequilibrios sociales y políticos (Johnston, 2005). Aunque en el siguiente apartado se abordarán con detalle las ventajas e inconvenientes de la financiación pública y privada, un ejemplo de los inconvenientes que tiene una política de financiación pública mal diseñada es el debilitamiento de los vínculos entre los partidos y los ciudadanos. Si la financiación de los partidos no depende de las bases, los partidos pierden un estímulo para conectar con la sociedad civil arraigándose más a los brazos del Estado (Katz y Mair, 1995; Pelizzo, 2004). Precisamente, la estatización de los partidos políticos y su distanciamiento de la sociedad civil “han contribuido a provocar un grado de desconfianza y desafecto popular que no tiene precedentes en las experiencias de posguerra de las democracias establecidas desde hace mucho tiempo” (Katz y Mair 2009, p.760). Por otro lado, la financiación pública mal distribuida también entorpece la aparición y el desarrollo de nuevas formaciones políticas por no disponer de recursos económicos suficientes.

Como se ha puesto de manifiesto en la revisión de las posibles estrategias financieras de los partidos políticos, cualquier fórmula de financiación tiene consecuencias más allá de afectar a la situación económica de la organización. En la medida en que los modelos de financiación que se adopten permitan la injerencia de sujetos e intereses particulares en la actividad política

suponen, en la práctica, la orientación de las políticas gubernamentales en favor de una minoría y a costa del interés general, constituyendo un grave perjuicio económico y social. Pero, además, las diferentes modalidades de financiación también tienen efectos en el sistema de partidos y en el proceso de socialización política. En definitiva, en el ámbito de los partidos políticos, la financiación es uno de los aspectos con mayor trascendencia interna y externa como se expondrá a continuación.

### **1.5. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Hace casi un siglo, Kelsen (citado en Sartori, 1992) afirmaba que “solo la ilusión o la hipocresía pueden creer que la democracia sea posible sin partidos” (p.39). Esta misma opinión se puede extrapolar a la función del dinero en los sistemas democráticos y es que los recursos económicos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y en el sostenimiento del sistema político. Del mismo modo que no se puede concebir la democracia sin la existencia de una pluralidad de partidos, es impensable que los actores políticos puedan defender y articular el pluralismo si no disponen de recursos económicos suficientes.

De acuerdo con esta máxima, el dinero y la política están estrechamente relacionados y los recursos económicos ejercen una influencia más que significativa en el desarrollo político de los Estados. Desde un punto de vista estrictamente económico, la capacidad financiera condiciona la actuación de los partidos políticos y, en consecuencia, es determinante para la competencia partidista y en última instancia para la configuración del sistema de partidos (Casal Bértoa et al., 2014). Y, por otro lado, desde una perspectiva sociológica, la financiación política y todos los asuntos de corrupción que de ella se puedan derivar menoscaban la confianza pública hacia los partidos poniendo en riesgo su legitimidad social.

Por estas razones, y a pesar de que la financiación de partidos y candidatos se ha caracterizado tradicionalmente por la opacidad, constituyendo una de las zonas más sombrías del estudio de los partidos políticos (Heidenheimer 1970; Von Beyme 1986; Paltiel 1980; Nassmacher 1993, 2001, 2009), la cuestión en torno a la financiación de partidos centra, especialmente en los últimos años, los principales debates de la esfera de la regulación y de la ética política. Así, son objeto de controversia los elevados gastos electorales; las diferentes fuentes de financiación, principalmente, el abuso de las subvenciones públicas y de los créditos bancarios; la influencia indebida de intereses particulares o empresariales; la insuficiente publicidad y transparencia y la limitada efectividad de los sistemas de control, entre otros aspectos.

La ausencia de regulación o una regulación inadecuada de todos estos elementos que forman parte del área de las finanzas de los partidos políticos puede dar lugar a importantes distorsiones en el sistema democrático. Están en el origen de problemas como la desigualdad de oportunidades en la competencia electoral, la intromisión de los intereses privados en la actividad política o la desafección política de los ciudadanos. Problemas todos ellos que comprometen la legitimidad de los actores políticos y del sistema de partidos y, por tanto, el buen desarrollo de la democracia.

La financiación política es, pues, una de las áreas de regulación política que mayor atención requiere y por ello constituye el eje de las más amplias polémicas en el marco del derecho de partidos. En primer lugar, porque plantea, como se ha visto, una serie de problemas y retos que han de ser abordados de manera contundente por los Estados con el fin de garantizar el buen funcionamiento de la democracia, impulsando legislaciones que promuevan la estabilidad e igualdad de las fuerzas políticas y su independencia económica de los grupos de poder y que exijan total transparencia en la gestión económica de los partidos políticos. Y, en segundo lugar, porque, en la medida que las reformas y las regulaciones en materia de financiación de

partidos emanan de los propios sujetos regulados, es cuestionable que se elaboren con un criterio de objetividad y de interés general (Scarrow, 2004).

Siendo las cosas así, cabe señalar que uno de uno de los principales asuntos que se discuten en el contexto del financiamiento político es si la financiación ha de ser mayoritariamente pública o privada. Si bien, un mínimo de financiación pública está presente en la inmensa mayoría de democracias occidentales (Alexander, 1989), en países como Gran Bretaña o Estados Unidos la financiación es eminentemente privada, mientras que en España, Austria o Bélgica (Van Biezen y Kopecky, 2017) los partidos se financian principalmente a través de fuentes públicas. A la vista de estas diferencias entre países parece ser que la cuestión más delicada es definir un adecuado equilibrio entre financiación privada y pública.

Para una gran parte de la doctrina el lugar común es un sistema de financiación mixto que capacite económicamente a los partidos para desempeñar las funciones públicas que les asigna la legislación y, por otro lado, permita mantener la naturaleza privada de estas organizaciones admitiendo y promoviendo los recursos de origen particular. Sin embargo, los autores establecen una discusión, que se abordará a continuación, en torno a la justificación y conveniencia de la financiación pública y privada.

### ***1.5.1. Financiación Pública Frente a Financiación Privada***

La financiación pública ha sido tradicionalmente un tema polémico que los partidos políticos han tratado de no publicitar conscientes de la animadversión de la opinión pública a que con sus impuestos se financie a estas organizaciones. Máxime cuando, a pesar de recibir una gran cantidad de fondos públicos, los partidos han seguido recurriendo a la financiación ilegal y a la apropiación indebida (Martínez Sospedra, 1996) sin que siempre hayan sido sometidos a escrutinio público por estas prácticas ni hayan recibido el castigo legal y electoral que les

correspondería. Pero, los problemas de las prácticas delictivas, las lagunas normativas o incluso, la omisión de la responsabilidad punitiva de los organismos competentes, no pueden deslegitimar a los partidos políticos para recibir subvenciones de las instituciones públicas.

En esta línea de pensamiento, la doctrina mayoritaria considera que una mínima financiación pública está justificada por los objetivos que pretende. A saber, 1) garantizar la igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas; 2) reducir la dependencia de las formaciones políticas de grupos con intereses particulares, así como las formas de corrupción relacionadas; y 3) asegurar la suficiencia de los partidos para que puedan desempeñar sus labores institucionales y sociales.

En primer lugar, desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, como sostiene Sartori (1992), debe existir equidad en los recursos de los partidos políticos para que se pueda instrumentar la democracia. Pero, cuando se trata de competir por recursos privados, los partidos con menos poder e influencia se encuentran en clara desventaja frente a los partidos que controlan las instituciones (Falguera, 2015). Del mismo modo, las ideologías partidistas también pueden influir en el potencial económico de las organizaciones. A este respecto, Del Castillo (1986), Schneider (1995) y, más recientemente, Cagé (2018) o Katsaitis (2018,2020), plantean la tesis de que los partidos políticos más conservadores tienen una posición ventajosa a la hora de recibir contribuciones privadas, puesto que se alinean con ideologías más afines a las clases con más recursos económicos. No obstante, también hay autores como González Varas (1995) que consideran que esta afirmación no se corresponde con la realidad de los partidos en Europa.

En cualquier caso, la financiación pública puede contribuir a salvar estos obstáculos y garantizar la igualdad de condiciones en la contienda electoral, proporcionando unos fondos

básicos a todas las fuerzas políticas. Fondos que pueden ayudar a que los partidos más pequeños o nuevos, que cuentan con menos apoyo privado, se refuercen financieramente para poder competir con los partidos dominantes. Sin embargo, no se estaría promoviendo esta igualdad si se excluye de estas subvenciones a partidos con poca representación y se favorece a los mayoritarios (Blanco Valdés, 1994, 1995; López Garrido, 1994; Gillespie, 1998; Van Biezen, 2000; Piccio, 2015; Scarrow, 2018). Del mismo modo, la utilización de criterios retrospectivos para asignar las subvenciones también supone una barrera para la incorporación de nuevos partidos al espectro político (Nassmacher, 2001; Ikstens et al., 2002), pudiendo, como sostiene Paltiel (1980), favorecer la congelación del sistema de partidos.

De los anteriores planteamientos se deduce que, si la financiación pública es un elemento fundamental para garantizar la competencia multipartidista (Van Biezen y Kopecky, 2007), un sistema de asignación que no garantice unos recursos mínimos se convierte en un problema para la igualdad de oportunidades. Beneficia a los partidos establecidos y dificulta la sostenibilidad de nuevas expresiones partidistas (Katz y Mair, 1995; Gillespie, 1998; Hopkin, 2004) y, en consecuencia, en un perjuicio para la pluralidad política. Aunque, a este respecto, no hay consenso entre los académicos y hay autores que no encuentran relación concluyente entre las subvenciones públicas y el sistema de partidos (Kitschelt 2000; Pierre et al., 2002; Pinto-Duschinsky, 2002; Scarrow, 2006a; Van Biezen y Rashkova, 2012). En cualquier caso, es necesario recordar que el poder lo tienen los partidos como sujetos con la “capacidad de diseñar su propio entorno legal (y no sólo legal) y de escribir sus propios cheques salariales” (Katz y Mair, 2009, p. 756). Y, sólo estarán dispuestos a reducir las desigualdades, además de por una estrategia electoral, porque, como sugiere Koß (2011, citado en Kölln, 2016), los resultados electorales se les pueden volver en contra y los partidos deben establecer una regulación financiera que, en ese caso, no les expulse del sistema de ayudas públicas.

Por lo que se refiere a la financiación privada, algunos autores también ven en su limitación una forma de garantizar la igualdad de oportunidades. Así, Sánchez Muñoz (2013) argumenta que no poner ningún límite a los fondos privados podría tener como consecuencia una sobreexposición mediática de algunas organizaciones, ejerciendo estas una mayor influencia en los electores. Pero, lo cierto es que estas limitaciones no impiden que haya partidos mucho mejor financiados que otros y, en cambio, sí que llevan a que partidos que pudieran emerger y crecer con recursos privados vean limitado su potencial. Otros autores (Ariño, 2009; García Viñuela y Artés, 2005; Pérez Ugena, 2015; Rodríguez Teruel y Casal Bértoa, 2016), si bien no defienden una absoluta desregulación, sí que creen que la preocupación debería centrarse en conocer la identidad de los donantes y las relaciones que mantienen con el partido, más que en su limitación o prohibición sistemática. Se abogaría, por tanto, por la transparencia e información de las donaciones que superen un límite para que los ciudadanos puedan conocer qué sujetos las realizan y tomen sus propias decisiones respecto a la integridad moral y ética del partido (Van Biezen, 2003; Nassmacher, 2009; Santano, 2016).

Además, en esta línea, conviene enfatizar que los partidos políticos son asociaciones de naturaleza privada que representan los intereses de un grupo más o menos extenso de ciudadanos y, por tanto, deberían ser principalmente financiados por estos, a pesar de las desigualdades que se puedan producir (Del Castillo, 1986; Prpić, 2004). Para Ariño (2009) es un proceder más sensato que la obligación que se impone a todos los electores de apoyar con sus impuestos a grupos políticos con los que están en completo desacuerdo. Ahora bien, para que los ciudadanos respalden económicamente a las asociaciones políticas debe contarse con una legislación que no restrinja la financiación privada y que no coarte la capacidad de los partidos políticos para financiarse con este tipo de recursos (Pajares, 1998; Ruiz-Rico, 2015; Pérez Ugena, 2015). Coincidiendo con Argandoña (2001), que los ciudadanos (o empresas)

apoyen a los partidos políticos con los que mantienen similitudes ideológicas y cuyas políticas creen que les van a beneficiar no puede ser considerado un acto inmoral por sí solo. La inmoralidad, la falta de ética y la corrupción se produce cuando las donaciones tienen por objeto conseguir beneficios personales y espurios y, para prevenirlo, hay que reforzar las obligaciones de transparencia y publicidad de todas las donaciones, de forma que se conozca la identidad de los donantes y las cantidades que entregan.

En otro orden de ideas, optar por un régimen de financiación pública sobreprotector también desincentiva a los partidos políticos de la búsqueda de ingresos, desvinculándolos de la sociedad civil y convirtiéndolos en “servicios de utilidad pública”, de tal modo que su naturaleza privada y su autonomía organizativa queda debilitada (Van Biezen, 2004). Para evitarlo hay que impulsar instrumentos que contribuyan a fomentar la participación y el compromiso de la sociedad civil en la actividad política y en su financiación (Nassmacher, 2003).

En segundo lugar, si se trata de proteger la independencia de los partidos políticos de la influencia del dinero interesado, las subvenciones públicas pueden ser efectivas, pero su eficiencia está condicionada por múltiples factores entre las que cabe citar el importe de las mismas, la duración de las campañas electorales, la existencia de límites al gasto y el coste total de la actividad permanente y electoral, entre otros. Como ejemplo, en los sistemas donde no se establecen límites para el gasto electoral, los partidos son propensos a incrementar los costes de la campaña, centrandose básicamente el éxito electoral en la capacidad económica de cada contrincante. Esta circunstancia eleva la posibilidad de que los partidos políticos establezcan acuerdos *quid pro quo* con los grandes financiadores privados en perjuicio del bienestar común (Casas Zamora, 2008). De forma similar, si las subvenciones públicas son insuficientes o si las normas para su concesión son desproporcionadas, difícilmente se evitará



la intervención de los intereses privados en la política a través de generosas contribuciones. En definitiva, no existe una relación directa entre las subvenciones públicas y la reducción de la influencia de los grandes donantes en la vida política de un país, de modo que la configuración del sistema de financiación debe atender a diversos factores para tratar de reducir las perversas consecuencias de la intromisión de los intereses privados en la política.

Los peligros de las grandes donaciones a los partidos políticos y el perjuicio que han supuesto para las arcas públicas y para el interés general se han puesto de manifiesto en los múltiples casos de corrupción acontecidos en las democracias europeas. En relación a la corrupción, autores como Nassmacher (2001) consideran que las subvenciones públicas contribuyen a reducirla al disminuir la necesidad de recurrir a la financiación ilegal. Aún si esto fuera así, que la financiación pública ayude a reducir la corrupción no viene explicado solo porque reduce las necesidades financieras de los partidos, sino porque se utiliza también como medio para controlar la actividad económico-financiera de los partidos. Es “la zanahoria” que los partidos políticos aceptan a cambio transparencia y rendición de cuentas (Scarrow, 2006a, 2007, 2011) y, por esta razón, tienen un efecto coercitivo ante las prácticas ilegales (Van Biezen, 2004). Contribuyen a generar confianza en el sistema político y en los políticos (Guerrero, 2003). Por tanto, una vez más, la clave es la transparencia y la información.

Por otro lado, la relación inversa entre financiación y corrupción no puede ser extensible a todos los sistemas democráticos, ni siempre es tan evidente (Heywood, 1997; Evertsson, 2013; Casal Bértoa et al., 2014; Norris y Abel van Es, 2016). Un claro ejemplo de ello es el sistema de partidos español, donde pese a que las subvenciones públicas se han incrementado considerablemente desde finales de la década de los 80 y los partidos han recurrido masivamente a los préstamos bancarios, la financiación irregular no ha desaparecido. Para Katz y Mair (1995), es precisamente la interdependencia con el Estado la que puede incentivar las

prácticas corruptas y el clientelismo al permitir a los partidos beneficiarse del poder que dan los cargos públicos. En los mismos términos se expresa Sánchez Muñoz (2013) cuando indica que los partidos políticos no recurren a la financiación ilegal por necesidad económica, sino “por el deseo de ocultar las relaciones existentes entre los partidos y las personas o empresas donantes, pues ese tipo de aportaciones encubren, en la mayoría de los casos, relaciones de compra de favores o de influencia” (p.168).

Volviendo al tema de garantizar la independencia de los partidos políticos, conviene señalar que la financiación pública también limita esta independencia porque los hace depender del presupuesto público (Argandoña, 2001). También porque legitima al Estado para fiscalizar los ingresos y gastos de unas asociaciones que, aunque cumplen una función pública, no dejan de tener un carácter privado, perdiendo de este modo parte de su autonomía y confluyendo, aún más, a su estatización.

En tercer lugar, en un contexto de costes crecientes de las campañas electorales y de disminución del número de afiliados, se alude a la financiación pública como medio para garantizar la suficiencia y estabilidad económica de los partidos políticos. Se trata de proveer a los partidos de los recursos suficientes para que puedan desempeñar sus funciones porque las fuentes de financiación privada son del todo insuficientes para el buen funcionamiento de la actividad democrática. Sin embargo, no es fácil cuantificar cuáles son las necesidades económicas de los partidos (Sánchez Muñoz, 2013) y, además, se antojan insaciables, por lo que las subvenciones públicas terminan por convertirse en adictivas para gran parte de las formaciones políticas (Casas Zamora, 2008) que siguen manifestando insuficiencia económica sea cual sea el importe de las mismas.

Por otra parte, aunque muchos autores señalan a los gastos electorales como causantes de los problemas financieros de los partidos y como motivo de la introducción de las ayudas públicas, otros consideran que es precisamente el incremento de las subvenciones públicas el que eleva el gasto de los partidos (García Viñuela y González de Aguilar, 2014), produciendo un problema de insuficiencia crónica. En términos económicos, el problema es que los gastos electorales ofrecen rendimientos decrecientes, es decir, que el beneficio que resulta de invertir una unidad monetaria en la campaña va disminuyendo a medida que se incrementa el gasto (Green y Krasno 1988; Levitt, 1994; Argandoña, 2001). Y, al mismo tiempo, como el éxito electoral se valora en función del éxito de los adversarios, cuando un partido hace grandes inversiones en la campaña electoral los partidos rivales se verán compelidos a aumentar también el gasto con el fin de obtener rédito electoral. Una situación que se agrava cuanto crece la competencia de partidos (Samuels, 2001; Smulders y Maddens, 2017). Así pues, cuanto mayor disponibilidad financiera tengan los partidos, mayor será el dispendio sin que ello suponga un beneficio ni para las formaciones políticas ni para la sociedad.

En síntesis, a la luz de lo expuesto, queda claro que la financiación pública presenta desventajas considerables y no es una solución inequívoca para alcanzar la equidad, independencia y suficiencia de las organizaciones partidistas. Asimismo, la financiación privada, sea cual fuere la fuente de procedencia, no puede considerarse por sí sola como un elemento distorsionador de los partidos y de la clase política, sino que, incluso las donaciones de empresas pueden ser lícitas si se realizan dentro de un marco de transparencia y acceso a la información que permitan seguir y evaluar los fines de dichos donativos.

Dicho todo esto, es innegable que la financiación pública contribuye a suavizar los efectos adversos que supondría dejar a los partidos políticos a merced, exclusivamente, de los financiadores particulares. Por ello, si bien no hay un sistema de financiación perfecto, una

combinación de financiación privada y pública parece lo más prudente, siendo la cuestión más delicada la determinación de las proporciones adecuadas en esta combinación, ya que el objetivo es minimizar los riesgos que, tanto una como otra fórmula de financiación, conllevan.

Así pues, tomando lo anterior como punto de partida, en los siguientes epígrafes se profundiza sobre las características y el origen de las distintas formas en que se pueden presentar los recursos públicos y privados que reciben los partidos políticos a fin de identificar las debilidades y fortalezas que para la democracia pueden implicar cada uno de ellas.

### ***1.5.2. Modalidades de Financiación***

El marco jurídico de la financiación de los partidos políticos contempla aspectos relacionados con las limitaciones y prohibiciones de ingresos y gastos, la rendición de cuentas, las sanciones y, en general, con los instrumentos que contribuyan a controlar los flujos de dinero en la política.

En concreto, en lo que respecta a las fuentes de financiación legalmente aceptadas, la mayoría de democracias occidentales han dispuesto un sistema de financiación mixto que incluye tanto recursos públicos como privados. Dentro de las modalidades de ingresos públicos y privados existen a su vez distintas categorías. De todas ellas, se hará a continuación una relación más detallada siguiendo la clasificación que hacen Martínez Sospedra (1996) y Rodríguez López (2011) centrada en el caso español.

#### ***1.5.2.1. Recursos Financieros Privados***

La financiación privada es la que procede de los recursos aportados por particulares, ya sean personas físicas o jurídicas. Este modo de financiación que responde a la denominada “financiación de las bases” es inherente a la propia naturaleza privada de los partidos políticos

y reafirma la idea pura de la democracia financiada por la sociedad civil (Nassmacher, 2003). Dentro de esta categoría de ingresos privados se puede segmentar entre los que tienen un origen interno como son los derivados de la gestión del patrimonio propio, de las actividades empresariales y de las aportaciones de cargos públicos y candidatos; y entre los ingresos que tienen origen externo como son las cuotas de afiliados, donaciones, herencias y legados, aportaciones en especie, préstamos y créditos y otros ingresos atípicos.

#### ***1.5.2.1.1. Recursos Privados Internos***

##### **a) Patrimonio Propio**

Las formaciones políticas obtienen algunos ingresos a través de la gestión de su patrimonio, fundamentalmente inmobiliario, ya que este tipo de bienes son los más prolijos en estas organizaciones. No obstante, las rentas obtenidas por esta vía no son muy cuantiosas porque la mayor parte de los inmuebles son utilizados por las organizaciones como emplazamientos de sus sedes territoriales.

Por otro lado, como aclara Martínez Sospedra (1996), los partidos políticos tampoco están especialmente interesados en explotar su patrimonio inmobiliario por dos motivos. En primer lugar, porque la obtención de plusvalías a través de la especulación inmobiliaria perjudica a la imagen política. Y, en segundo lugar, porque muchas de estas sedes tienen tal valor histórico y simbólico que deshacerse de ellas puede originar más problemas políticos que beneficios económicos.

##### **b) Actividades empresariales**

Al igual que la gestión del patrimonio propio, las actividades empresariales tampoco son una fuente importante de financiación para los partidos políticos. No es de extrañar si se tiene en

cuenta que el objetivo de los partidos no es la labor empresarial y, además, tampoco disponen de estructura organizativa para ello y, por lo tanto, el éxito de las empresas que lleven a cabo es incierto. Asimismo, lejos de aplicar una lógica económica en los negocios, existe una tendencia a la instrumentalización de la actividad empresarial en el seno de los partidos políticos, utilizándola como recurso de poder con la intención de obtener prebendas que nada tienen que ver con la rentabilidad económica que se espera obtener de ella (Martínez Sospedra, 1996).

No obstante, aunque es excepcional, algunos partidos, han obtenido ingresos a través de la actividad empresarial, siendo las actividades más comunes la actividad editorial, las actividades de exportación e importación y la organización de eventos y actos partidistas. Las actividades editoriales y de prensa del partido tienen, fundamentalmente, un fin propagandístico, por lo que los beneficios son más bien escasos (Fernández Llóbreg, 2003). Por su parte, las actividades de exportación e importación también han generado algunos ingresos a los partidos, principalmente, en economías estatalizadas o con comercio exterior de Estado, dada la importancia de la influencia política en este tipo de economías (Martínez Sospedra, 1996). Por último, la organización de eventos y otros actos festivos y de recaudación de fondos, es otra actividad que, con cierto éxito económico, realizan muchos partidos políticos.

### **c) Aportaciones de cargos públicos y candidatos**

Esta fuente de financiación está compuesta directamente por la parte del sueldo de los cargos electos que en forma de cuota regular han de destinar al partido. Para algunos autores son ingresos que deberían ser clasificados como públicos dada la procedencia pública de los salarios de los parlamentarios (García Cotarelo, 1985; García Escudero y Pendás, 1988; García Viñuela y Artés, 2005:), si bien gran parte de la doctrina los sitúa en la esfera privada.

Las aportaciones de los cargos públicos tienen su origen en los partidos de cuadros del siglo XIX. Como ya se ha explicado, en estos partidos eran los candidatos los encargados de financiar las campañas electorales con sus aportaciones mientras que la actividad ordinaria era sufragada por los cargos electos que, en ese momento, no obtenían ningún tipo de retribución por desempeñar sus funciones, adquiriendo el puesto un mero carácter honorario (Martínez Sospedra, 1996; Rodríguez López, 2011).

Posteriormente, sería la presión ejercida por los partidos de masas la que terminaría por introducir la retribución a los cargos electos. Esta remuneración del cargo se explicaba, de un lado, por la dedicación profesional a la política y para que la garantía de un salario fijo los alejara de las prácticas corruptas. Y de otro lado, porque se buscaba dar cumplimiento al principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos y candidatos, sea cual fuere su capacidad económica (Rodríguez López, 2011).

Una vez instaurada la retribución de los cargos electos comenzaría a implantarse la práctica de que estos entregaran donativos al partido para contribuir a su financiación. A medida que los salarios fueron incrementándose, dichos donativos pasaron a ser normalizados dentro de las formaciones políticas, convirtiéndose en aportaciones periódicas que merman las retribuciones de los parlamentarios y a las que habría que sumarle, en su caso, las denominadas “multas” a los parlamentarios, impuestas por saltarse la disciplina de grupo o por cualquier otro incumplimiento de sus deberes.

Como expone Holgado, (2003), son contribuciones contempladas en los estatutos de las formaciones políticas y en los de los grupos parlamentarios y, por tanto, conocidas y aceptadas implícitamente por los titulares de cargos. Según la autora, son consecuencia “de la relación de dependencia de los parlamentarios con respecto a su grupo y al partido que representan por

haber sido incluidos en sus listas” (Holgado, 2003, p.216). En el mismo sentido se manifiesta Ware (2004) reconociendo la legitimidad de los partidos para exigir que los cargos públicos les donen parte de su retribución, ya que han accedido al cargo gracias a que ellos los han designado.

Dentro de las organizaciones políticas se refieren a este tipo de aportaciones como los “impuestos del partido” y han estado siempre envueltas en la polémica, especialmente, por su carácter obligatorio que, como reconoce Van Biezen (2003), es difícil de conciliar con la independencia y libertad de los cargos electos, pero también por el modo de recaudarlas. Si bien en algunos partidos son los parlamentarios los que tienen que hacer el ingreso en la formación política, en muchos casos es el grupo parlamentario el que se encarga, antes de entregar las retribuciones a los cargos electos, de detraer del salario de estos la parte destinada al partido.

Además de estas aportaciones, el partido también se sustenta con otros ingresos que indirectamente también proceden de los electos. De una parte, una importante fracción de las subvenciones destinadas a los grupos parlamentarios se la queda el partido para financiar su actividad ordinaria; y, de otra parte, se desvían a las arcas del partido los fondos destinados a contratar asesores para el grupo. En este caso, para cubrir el coste financiero de los funcionarios permanentes del partido (Martínez Sospedra, 1996; Holgado, 2003).

Aunque aquí se ha expuesto el caso español, esta fórmula de financiación, con similares procedimientos, está implantada en las organizaciones partidistas de otros países, entre ellos, Francia y Alemania. Precisamente, en este último país, las contribuciones de los cargos electos representan un porcentaje muy considerable de la financiación privada de sus organizaciones.



### ***1.5.2.1.2. Recursos Privados Externos***

#### ***a) Cuotas de afiliados***

Esta modalidad de financiación se basa en aportaciones periódicas que hacen los afiliados al partido por razón de su pertenencia al mismo. Su origen está vinculado a los partidos de masas. Una tipología de partido que, como se ha indicado, en sus inicios se financiaba, principalmente, a través de las cuotas de los afiliados. En ese momento no se entregaban subvenciones públicas y los miembros de la sociedad más acaudalados no pertenecían precisamente a las clases populares, así que los partidos de masas no podían contar con grandes donaciones del sector privado (García Cotarelo, 1985). Duverger (1951) se refiere a las cuotas de los afiliados como el financiamiento democrático en contraposición al capitalista, al financiarse los partidos con pequeñas aportaciones de un elevado número de afiliados en lugar de con grandes dádivas de pocos, pero selectos, benefactores. Es una fórmula que proporciona legitimidad a los partidos como representantes del interés común en lugar del de los grandes donantes (Van Biezen, 2003).

El cometido de las cuotas de los afiliados en las organizaciones políticas es doble. Por un lado, contribuir a sufragar la actividad permanente del partido y, por otro, renovar, mediante el pago periódico, el compromiso de adhesión de los afiliados al proyecto político (Martínez Sospedra, 1996). Pero, en la actualidad estas contribuciones tienen un valor prácticamente simbólico en la financiación de las organizaciones políticas a pesar de que muchos países, con el fin de incentivarlas, contemplan beneficios fiscales en el impuesto de la renta de las personas físicas que realicen este tipo de contribuciones regulares a los partidos.

Entre las principales causas de la pérdida de ingresos procedentes de las bases está el significativo descenso de afiliados que han registrado los partidos políticos en la mayoría de

democracias (Whiteley, 2011, Krouwel, 2012). Como ejemplo, en 1980, según Van Biezen y Poguntke (2014), en las democracias europeas más antiguas, el número medio de afiliados a partidos en relación al electorado estaba próximo al 10%, mientras que tres décadas después, al valorar ese mismo dato en el conjunto de democracias europeas, la cifra se había reducido a la mitad. En esta línea se encuentran Francia y Alemania que son los países con menor proporción de afiliados respecto al electorado y que en valores absolutos, entre 1980 y 2009 soportaron un descenso de afiliados de casi un millón en el caso de Francia y de algo más de medio millón en el de Alemania (Van Biezen et al., 2012). La excepción la constituyen los partidos españoles que, a pesar de tener un nivel de afiliación por debajo de la media europea, desde el inicio de la transición han experimentado un crecimiento constante del número de afiliados (Van Biezen et al., 2012).

En paralelo al descenso de afiliación a los partidos, la introducción de las subvenciones públicas también ha influido considerablemente en la pérdida de importancia de la financiación procedente de los afiliados. Ha desplazado la dependencia financiera de los partidos hacia el Estado y, por consiguiente, hacia todos los contribuyentes (Van Biezen y Kopecky, 2007). No obstante, las cuotas de afiliación todavía siguen teniendo un peso sustancial en los ingresos de los partidos en Alemania, Irlanda y los Países Bajos (Falguera, 2015) pudiendo, sin embargo, presentar importantes diferencias entre partidos de un mismo país.

En cuanto al modo de determinar la cuantía de la cuota, se puede hacer de dos formas, una cantidad única para todos los afiliados o establecer una cuota calculada individualmente en función de la renta de cada miembro. Si bien esta última forma se considera más razonable y justa (Martínez Sospedra, 1996; Holgado, 2003; Rodríguez López, 2011), lo cierto es que rara vez se aplica, ya que según argumenta Martínez Sospedra (1996), los afiliados, principalmente los de menor renta, consideran que, siendo la cuota un mero símbolo de pertenencia, establecer

cuantías desiguales es un agravio contra la igualdad de representación del partido que debe primar para cada miembro.

En relación al pago de las cuotas se establecen dos sistemas, un pago único anual o el pago fraccionado cuyos plazos varían de un partido a otro. La gestión de las cuotas puede hacerse desde la organización central o desde las sedes territoriales o locales del partido. Pero, es público que muchos partidos tienen problemas para cobrar sus cuotas y en ocasiones, la cifra de afiliados al corriente de sus obligaciones es inferior a la de los morosos. Y, a pesar de que la mayoría de partidos establecen en sus estatutos multas e incluso la expulsión en caso de impago, en la práctica, transigen y no imponen sanciones. Como señala Holgado (2003), el partido teme más perder el voto del afiliado que las cantidades económicas que le adeuda. Además, como ya se ha comentado, en un momento de debilitamiento de la afiliación y del peso de sus ingresos, los partidos compiten en cifras de militantes como símbolo de apoyo y legitimación social y no por el soporte económico que les reportan (García Escudero y Pendás, 1988), ya que para ello tienen al Estado y, en el peor de los casos, siempre habrá otras vías alternativas y más lucrativas.

### ***b) Donaciones***

Las donaciones privadas de personas físicas o jurídicas son otro de los instrumentos de financiación de los partidos políticos. A diferencia de las cuotas de afiliados tienen un carácter voluntario y no periódico. Este modo de financiación tiene su origen en los partidos de cuadros financiados, exclusivamente, por los cuantiosos donativos de una élite minoritaria que con sus aportaciones buscaba dirigir las políticas del partido en favor de sus intereses personales (Martínez Sospedra, 1996; Fernández LLébrez, 2003).

Las donaciones son una de las principales fuentes de fondos privados de los partidos políticos, aunque la importancia varía según el partido y el país, siendo determinante la regulación que cada legislación establezca para este tipo de aportaciones. En este sentido, en la mayoría de democracias europeas (Alemania es una excepción) hay una tendencia generalizada a la introducción de límites y prohibiciones a las donaciones que contrasta con el liberalismo americano que permite las donaciones sin límites no solo de individuos, sino también, a través de los Comités de Acción Política (comités reconocidos por la ley que tienen como función principal la recaudación de fondos para apoyar a un determinado candidato), las donaciones sin límites de empresas y sindicatos. Este liberalismo está avalado por el Tribunal Supremo estadounidense que se ha referido a principios fundamentales como el de la libertad de expresión para declarar inconstitucional cualquier límite a la financiación de las campañas electorales poniendo al mismo nivel la libertad de expresión de una organización o empresa que la de un individuo. El sistema americano, por tanto, no prohíbe las donaciones, aunque sí considera la rendición de cuentas y la transparencia como un elemento de control indispensable y obliga a que el tesorero de la campaña informe de todas las donaciones superiores a 200 dólares, identificando a los sujetos donantes, así como de todos los gastos del candidato (Valero, 2012).

Pero, además de la regulación, son distintos los elementos que influyen en la capacidad de recaudación de fondos privados. El factor más evidente es la predisposición de los donantes a hacer contribuciones a los partidos políticos y que está condicionada por aspectos económicos, culturales e ideológicos, entre otros. A este respecto, ya se ha aludido anteriormente a la idea de que los partidos conservadores se han beneficiado especialmente de las donaciones privadas al representar a los grupos sociales más acaudalados. Sin embargo, las leyes de financiación, generalmente, tratan de evitar el efecto distorsionador que pueden tener este tipo de

contribuciones sobre la igualdad política. Lo hacen fijando restricciones a las grandes donaciones y a las procedentes de determinados entes jurídicos por interpretarse como donaciones estratégicas (Mcmenamin, 2012), es decir, pagos interesados que constituyen una fuente potencial de corrupción (Ponce y Scarrow, 2011).

Por otro lado, las donaciones, en la medida en que sean moderadas y que procedan de un amplio número de ciudadanos, son una expresión de los vínculos entre los partidos y la sociedad civil. Son una manifestación, como señala Holgado (2003), del esfuerzo de los partidos para conectar con las bases y del compromiso de los ciudadanos en el funcionamiento de estas organizaciones. Por tanto, las leyes de financiación deben disponer incentivos para ambas partes, partidos políticos y ciudadanos.

A este último respecto, la introducción de las desgravaciones fiscales para las pequeñas donaciones puede ser un estímulo para algunos contribuyentes, si bien los resultados de Boatright y Malbin (2005) indican que estos incentivos solo funcionan si los partidos los promueven activamente. Asimismo, un sistema de financiación que haga depender la financiación pública del partido de los fondos privados que recauda, como es el caso alemán, es el principal revulsivo para que los partidos establezcan lazos con las bases ciudadanas enraizándose en la sociedad y alejándose de la figura estatal.

Dicho todo lo anterior, no se pueden dejar de mencionar los nuevos modos de financiación directa y, aprovechando las ventajas de internet, que están empleando los partidos para obtener apoyo de los ciudadanos como son el crowdfunding o el crowdlending. El crowdfunding es un mecanismo de financiación que está siendo utilizado cada vez más por los partidos políticos en Europa, particularmente los nuevos, pese a que la política estadounidense se sirve de este método desde hace tiempo. Consiste, al igual que las donaciones, en recaudar dinero entre los

votantes, pero en este caso a través de una plataforma en internet en la que se publicita un proyecto concreto y se solicita financiación para llevarlo a cabo. El crowlending, por otro lado, consiste en solicitar, también a través de una plataforma en internet, micropréstamos para financiar las campañas electorales. Estos pequeños préstamos serán devueltos una vez sean abonadas las subvenciones electorales correspondientes. Es una forma de evitar recurrir a la financiación bancaria por la que tradicionalmente han optado los partidos tradicionales para pagar los procesos electorales.

Ambos procedimientos de autofinanciación no dejan de ser una herramienta de marketing mediante la cual se trata de recaudar fondos entre los votantes. Coincidiendo con Ruiz Espinosa (2018), es una forma de financiación participativa que contribuye al fortalecimiento de la relación entre los partidos y los ciudadanos por ofrecer a estos últimos la oportunidad de involucrarse en la actividad partidista. Ahora bien, deben regularse en los mismos términos que el resto de donaciones y préstamos con el fin de evitar que se utilicen para eludir la legislación al respecto.

### ***c) Herencias y legados***

Esta es una fuente de financiación mediante la cual es poco habitual que los partidos obtengan ingresos pues, es extraño que un ciudadano decida incluir en su testamento a un partido político. No obstante, de producirse, las herencias y legados están sujetas prácticamente a las mismas limitaciones que el resto de donaciones y contribuciones, tanto en lo relativo a los sujetos habilitados para realizarlas como a las limitaciones cuantitativas.

#### *d) Donaciones en especie*

Las donaciones además de monetarias también pueden ser en especie, como son las donaciones de bienes, la prestación de servicios a precios reducidos y la aportación del trabajo personal al partido sin retribución. Quizás esta última fórmula de donación en especie es la más frecuente. Son personas que trabajan para el partido de manera gratuita en labores de poca enjundia tales como pegada de cárteles, coches con megafonía o ensobrado de papeletas, entre otras, siendo las tareas de mayor responsabilidad ejercidas por personal permanente, profesional y remunerado al servicio del partido.

Pero, a medida que los partidos se han ido estatalizando, la participación de la sociedad civil en la vida política ha ido mermando, el número de afiliados ha experimentado un descenso continuo (salvo excepciones) y, en consecuencia, también la cantidad de miembros dispuestos a trabajar para el partido gratuitamente (Van Biezen, 2003). Así pues, estas contribuciones en especie, como reconocen García Guerrero (1990) y Holgado (2003), son bastante excepcionales.

#### *e) Préstamos*

Como cualquier otra persona física o jurídica, los partidos políticos también pueden financiar su actividad solicitando préstamos a cualquier entidad bancaria u otra institución financiera. Se trata de una fórmula de financiación que, pese a ser la única que implica una deuda y un coste financiero, es frecuentemente utilizada por los partidos políticos, especialmente, para financiar los procesos electorales. Esto se debe a, por un lado, los elevados y crecientes costes de las campañas y por otro, la insuficiencia de recursos económicos que afrontan gran parte de los partidos políticos, aunque la financiación pública se haya incrementado.

En condiciones normales, uniformes y de mercado, el recurso excesivo al crédito bancario por parte de las formaciones políticas no debería presentar más problemas (ni menos) que los que pueden surgir en una empresa privada. Así, si el endeudamiento es muy elevado el coste de la carga financiera comprometerá gran parte del margen de explotación de la empresa, incrementará el riesgo de insolvencia e incluso, puede llevarla a una situación de quiebra.

Pero, como se deduce del anterior planteamiento, los partidos políticos no acceden en las mismas condiciones que las empresas a la financiación bancaria. Por un lado, se presume que las dificultades para hacer frente a la devolución de la deuda no tienen las mismas consecuencias en unas y otras entidades privadas porque las instituciones de crédito no ofrecen el mismo tratamiento a los impagos de los partidos políticos que a los del resto de prestatarios (Morodo y Murillo de la Cueva, 2001). Por otro lado, mientras que a empresas y particulares se les exigen garantías reales, a los partidos políticos, generalmente, tan solo expectativas de ingresos futuros. No en vano, el aval de las formaciones políticas son las subvenciones públicas que se esperan cobrar después de la celebración de los comicios correspondientes cuyo importe siempre es incierto, pues depende de los resultados electorales obtenidos por cada formación.

No cabe duda de que, si no se ofrecen otras garantías patrimoniales, con las formaciones políticas, el riesgo de crédito es mayor. Sin embargo, tradicionalmente, las instituciones financieras han considerado suficiente garantía crediticia las subvenciones que reciben los partidos por dos razones. Por la seguridad que ofrece su procedencia pública y por la publicidad que se hace de las mismas, ya que permite a los acreedores conocer las cantidades exactas que recibe el partido deudor en cuestión (Martínez Sospedra, 1996).

Ahora bien, este no es el único criterio que utilizan las entidades bancarias para decidir la concesión de préstamos a las formaciones políticas y se las acusa de aplicar otros más



arbitrarios y con menos rigor bancario, tales como la ideología política o la fuerza parlamentaria del partido. Un proceder que resulta discriminatorio y contrario al principio de igualdad de oportunidades y que representa una amenaza para el sistema multipartidista. Además, entraña otros riesgos, ya que es posible que el apoyo financiero de las instituciones de crédito no sea regalado, sino el instrumento para controlar las decisiones de los partidos políticos en su propio beneficio, algo que, evidentemente, perjudica al interés general.

### *f) Ingresos atípicos*

Los ingresos atípicos son todos aquellos que se encuadran en el concepto de financiación irregular, lo cual no debe, necesariamente, asimilarse con corrupción. Utilizando los argumentos de Martínez Sospedra (1996) no es lo mismo que un partido no publicite una donación de una persona física que por su cuantía esté obligado a ello, que obtenga recursos ilícitos a través de la adjudicación de contratos públicos a empresas. Mientras que lo primero es claramente irregular y reprobable porque contraviene la regulación existente, lo segundo no es solo irregular e ilegal, sino inmoral. Es un acto que debilita la estructura formal de las instituciones y transgrede el principio democrático que debe regir en toda decisión política, además, sin duda, de los perjuicios económicos que causa a las arcas públicas. En definitiva, un modo de financiación que atenta contra el bienestar general.

A pesar de que el ejemplo citado permite ilustrar la diferencia entre financiación irregular y corrupción de una forma bastante precisa, en la práctica, esta distinción, a veces, no es tan obvia y se obtienen recursos a través de fuentes que están en los límites entre lo que debe ser considerado tan solo una falta administrativa y lo que ha de ser tipificado como delito penal, entendiendo lo primero como financiación irregular y los segundo como un acto de corrupción que además esté contemplado en el código penal.

Hechas estas matizaciones, a continuación, se enumeran, siguiendo la clasificación de Martínez Sospedra (1996), las diferentes fuentes de ingresos atípicos que pueden registrar los partidos políticos. Hay que señalar que se trata de ingresos que, dado su carácter opaco, no están integrados en la contabilidad oficial de los partidos y, por consiguiente, no se puede determinar la importancia real que tienen en la caja de estos, pero que incuestionablemente forman o han formado parte de la financiación de los partidos en algún momento y por ello es necesario, si no se pueden cuantificar, al menos, tenerlos en consideración.

*a) Donaciones extranjeras*

La capacidad de que un país intervenga en la evolución política de otros Estados subvencionando a sus partidos políticos de forma clandestina cuenta con distintos ejemplos en la historia. Así ocurrió en el período de entreguerras con la Alemania de Hitler que financiaba a los partidos políticos que en otros países apoyaban el fascismo o con la Unión Soviética, que, en su caso, contribuía con los partidos que apoyaban el comunismo. Otro ejemplo, es el de las agencias de inteligencia de Estados Unidos y la URSS durante la Guerra Fría financiando a partidos políticos anticomunistas o anticapitalistas, respectivamente (Hamilton, 2008).

La prohibición de las donaciones extranjeras, por tanto, trata de evitar la influencia foránea en los partidos y las democracias nacionales, especialmente, en las democracias en proceso de construcción (Johnston, 2005). Pero, también en las consolidadas, pues ese tipo de contribuciones pueden condicionar el comportamiento de los actores políticos en favor de los intereses extranjeros (Ohman, 2013a). Sin embargo, a diferencia de las donaciones de personas jurídicas, donde parece haber un consenso sobre sus riesgos, algunos autores consideran que las donaciones extranjeras, salvo las

que provengan directamente de gobiernos y persigan fines políticos, no parecen representar tal peligro (García Escudero y Pendás, 1988). Además, la prohibición de donaciones extranjeras puede ser sorteada utilizando subterfugios legales como puede ser la utilización de personas interpuestas entre la entidad extranjera y el partido político receptor (Rodríguez López, 2011). Por ejemplo, utilizando extranjeros que residan en territorio nacional y que sí estén autorizados a hacer donaciones, así como nacionales en el extranjero que pueden contribuir a financiar los partidos de sus países de origen.

Por otro lado, las contribuciones extranjeras pueden ser muy necesarias y convenientes para la creación de un sistema de partidos estable y plural en los regímenes postautoritarios. En estos casos, las instituciones extranjeras no pretenden manipular ni distorsionar los sistemas políticos de otros países, sino colaborar en su construcción y consolidación (Van Biezen, 2003).

Así pues, como para el resto de donaciones, el celo se debe centrar en la transparencia y la publicidad de los donantes. Como sostiene Del Castillo (1985), en el caso de que se entregaran a cambio de tratos de favor se debería actuar en consecuencia, pero la posibilidad de que entrañe un delito no debería suponer una prohibición de todas las donaciones extranjeras, principalmente, en un contexto globalizado en el que ni partidos, ni gobiernos, ni empresas son ajenos a la influencia internacional y en el que la cooperación entre partidos de la misma familia política en distintos países es una práctica habitual (Del Castillo, 1987; Pajares, 1998 y Álvarez Conde, 2005).

#### *b) Tráfico de información privilegiada*

La venta de información privilegiada es un acto corrupto y, por tanto, debe ser punible penalmente, si bien, en la mayoría de casos, la dificultad estriba en encontrar evidencias

probatorias. El sujeto comprador se beneficia al disponer de información a la que el resto de los agentes del mercado no tiene acceso, pudiendo tomar las decisiones que más le favorezcan y el sujeto vendedor (el partido político), puede generar suculentos ingresos que también van a favorecer su capacidad competitiva.

*c) Cobro de comisiones*

Otro de las formas ilegales o corruptas de obtener financiación es a través de las comisiones por adjudicaciones de contratos, concesiones administrativas, licencias, etc..., a empresas que a cambio de obtener la adjudicación están dispuestas a pagar al partido. Esta práctica ha sido utilizada por formaciones políticas de distinta ideología y en diferentes países. Fundamentalmente, tiene incidencia en el ámbito local como demuestran los diferentes casos que han sido destapados y judicializados, aunque no en todos ellos el beneficio ha ido a recaer directamente a la caja del partido, sino que también ha ayudado a enriquecer a los cargos públicos encargados de otorgar o intermediar en dichos contratos.

*d) Asignación de funcionarios o empleados públicos*

Esta forma de financiación consiste en la apropiación del trabajo de funcionarios o empleados públicos para tareas del partido. Estos trabajadores, que son remunerados por el ente público, prestan sus servicios al partido político sin recibir ninguna retribución por ello, obteniendo el partido un beneficio que se podría catalogar como una fuente de financiación pública indirecta.

### *e) Donaciones encubiertas*

Se trata de recursos que con el ánimo de ocultar su origen se integran en la caja de los partidos enmascarados con otra fuente de financiación de carácter legal. Se busca así evitar que se sepa la identidad del donante o que trascienda que el partido recibe donaciones de ese sujeto o incluso, una completa opacidad de la donación por ambas partes. Detrás de este interés en no publicitar la donación puede encontrarse el deseo del donante de que no se conozca su inclinación política o, algo peor, y es que el donativo sea el pago por decisiones políticas en favor de un grupo o de un individuo determinado.

Este es el caso, como ya se ha señalado anteriormente, de las donaciones encubiertas que se materializan a través de determinados préstamos y créditos que se conceden con condiciones por debajo de mercado o que, llegado el momento, son impagados sin que el banco inicie ninguna acción para su cobro. Asimismo, son donaciones encubiertas los trabajos falsos realizados para empresas que no están interesadas en que se conozca que realizan donaciones al partido o que directamente, lo tienen prohibido.

#### ***1.5.2.2. Recursos Financieros Públicos***

La financiación pública es la que procede y se articula desde cualquier Administración pública (García Cotarelo, 1985), ya sea la estatal o la de cualquier otro nivel administrativo del territorio. El primer país del mundo en adoptar esta fórmula de financiación fue Uruguay en 1928 y después le seguiría Costa Rica en 1956 (Sobrado, 2010). En Europa, los primeros partidos políticos que dispusieron de financiación pública directa fueron los de Alemania Occidental en 1959 (Del Castillo, 1985; Casas Zamora, 2005). A partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, como parte de la solución de la crisis financiera de los partidos

políticos, el resto de democracias europeas también comenzó a implantar las subvenciones públicas.

En efecto, los partidos estaban en una situación económica acuciante debido al incremento de los costes derivados de la profesionalización de la política, incluidos tanto los costes electorales como los costes ordinarios, y el notable descenso de la autofinanciación (Blanco Valdés, 1995; Martínez Sospedra, 1996). Por tanto, los Estados reconocieron la necesidad de dar cobertura económica a unas organizaciones consideradas indispensables para organizar las democracias europeas de la segunda posguerra (Holgado, 2003; Santano, 2013). La financiación pública se fundamentaba, como se ha explicado en un apartado precedente, en tres premisas: promover la igualdad de oportunidades, reducir la influencia del dinero de la corrupción y, garantizar la suficiencia económica del sistema de partidos (Morlock, 2015).

Las formas en que los partidos políticos pueden recibir la financiación pública son principalmente dos, la financiación directa para los gastos electorales y ordinarios, y la financiación indirecta. Esta última está vinculada con los procesos electorales y se materializa, por ejemplo, en el acceso gratuito a los medios de comunicación públicos o en la cesión de espacios públicos para la organización de reuniones o mítines.

#### ***1.5.2.2.1. Recursos Financieros Públicos Directos***

Se entiende por financiación pública directa al conjunto de recursos que proceden directamente de las arcas públicas en forma de subvenciones monetarias. Esta financiación puede ser esporádica cuando va dirigida a financiar las campañas electorales y permanente cuando se destina a sufragar la actividad regular de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios.

Si bien algunos países solo contemplan un tipo de subsidio, muchos de ellos combinan subvenciones electorales y permanentes. Según Casas Zamora (2005, 2008) existe una conexión entre el tipo de financiación que ofrece cada país a los partidos y la concepción que tienen acerca de las funciones y la naturaleza de las formaciones políticas. El autor expone que hay áreas geográficas como Estados Unidos y América Latina donde se concibe a los partidos como estructuras básicamente electorales cuya finalidad principal es presentarse y competir en las elecciones. Las democracias de estas regiones financian, mayoritariamente, las campañas electorales y no ofrecen recursos para la actividad ordinaria de los partidos. Por el contrario, en los países europeos los partidos adquieren una importancia mayor por entenderse como instituciones indispensables para la articulación de la democracia, tanto en período electoral como fuera de él y, en consecuencia, la financiación permanente de los partidos políticos es la norma más extendida.

En lo referente a los beneficiarios de las subvenciones, la financiación electoral directa puede entregarse al candidato o a la candidatura en función del sistema electoral existente en cada país. La financiación del candidato es la fórmula menos común y es la propia del sistema de elección uninominal mientras que la financiación de la candidatura recae directamente en el partido político y es la indicada en los sistemas de elección plurinominal.

Por otra parte, las subvenciones públicas regulares o periódicas se entregan directamente al partido y al grupo parlamentario en su caso. Mientras que en algunos países solo se financia a las oficinas centrales de los partidos, en otros como España, Alemania, Dinamarca o Austria, los partidos regionales y/o locales también reciben financiación pública (Casas Zamora, 2008). En cuanto a las subvenciones a los grupos parlamentarios, generalmente, se distribuyen entregando una subvención fija para cada grupo y una variable que depende del número de escaños de cada grupo. Precisamente, las subvenciones a los grupos parlamentarios fueron unas

de las primeras ayudas estatales directas que se concedieron (Van Biezen, 2003) con la intención de dotar a esta unidad política en las distintas cámaras legislativas de medios materiales para asegurar su autonomía organizativa.

Los requisitos para que los partidos políticos puedan acceder a la financiación pública varían de unos países a otros y, aunque en algunos simplemente es suficiente que el partido esté inscrito para optar a los recursos públicos, en la mayoría de países es condición indispensable que se presenten a las elecciones y, además, obtengan un mínimo de votos. Desde luego, este último criterio parece más razonable, al menos para evitar la proliferación de partidos cuya única pretensión sea la obtención de financiación pública (Ohman, 2013b). En cuanto a los criterios para distribuir el monto de la subvencione entre las formaciones políticas, generalmente, se sigue alguno de los siguientes procedimientos.

#### **a) Según la representación parlamentaria obtenida**

Los países que utilizan este criterio para la asignación de la financiación pública directa (por ejemplo, España, Bélgica, Finlandia, Países Bajos o Reino Unido) pueden, a su vez, determinar la cuantía a recibir por cada partido en función del número de votos, estableciendo además un umbral de votos mínimo, o en función del número de escaños. En cualquier caso, ambos métodos responden a un criterio de proporcionalidad entre las subvenciones y el apoyo popular recibido por cada partido.

Como señala Ohman (2013b), en general, el reparto basado en la proporcionalidad es un criterio que beneficia a los partidos más votados, aunque no necesariamente a los más necesitados de financiación y, por tanto, puede ir en contra de la igualdad de oportunidades. Pero, además, si lo que se tiene en cuenta para la asignación de subvenciones es el número de escaños, el efecto distorsionador del sistema electoral agudiza el conflicto de igualdad de



oportunidades, empeorándolo cuanto mayor desproporcionalidad exista entre número de votos y escaños obtenidos (Martínez Sospedra, 1996; Van Biezen, 2003; Pajares, 2016). Del mismo modo, como ya se ha venido apuntando en esta investigación, excluir a las fuerzas extraparlamentarias de la financiación pública vulnera el principio de igualdad de oportunidades y no contribuye a la dinamización del sistema de partidos.

#### **b) Según el número de votos**

Utilizando este criterio de reparto, el importe de las subvenciones que reciben los partidos es proporcional al número de votos obtenidos con independencia de que hayan logrado representación en alguno de los órganos electos o no. De esta manera, los recursos públicos de los partidos solo dependen de su representatividad social y no del sistema de reparto de escaños que puede presentar desequilibrios entre los partidos más y menos votados.

Es un sistema que, a diferencia del anterior, contribuye a garantizar la igualdad de oportunidades a los partidos y promueve el pluralismo político. Sin embargo, dichas garantías no son iguales en todos los países, ya que en la mayoría de Estados se ha establecido un umbral mínimo de votos que el partido ha de alcanzar en el proceso electoral correspondiente para poder tener acceso a la financiación pública. Coincidiendo con Piccio (2015), la determinación de este umbral es uno de los aspectos más decisivos desde la perspectiva de la igualdad de todas las fuerzas políticas en la competencia electoral.

En este orden de ideas, umbrales altos como los establecidos en países como España y Bélgica (3% y 5%, respectivamente), menoscaban el pluralismo político al privar a un gran número de partidos de unos recursos indispensables para su supervivencia, atentando, por tanto, contra el principio de igualdad de oportunidades. En este sentido se pronunciaron los Tribunales Constitucionales alemán y francés al declarar inconstitucionales unos umbrales situados en el

2,5 % y 5 %, respectivamente y entendiendo que bastaba con que un partido tuviera un 0,5% de votos para considerarlo merecedor de la financiación pública (Pajares, 2016).

Por lo tanto, para la concesión de subvenciones públicas se deben utilizar criterios razonables. Criterios que no sean altamente excluyentes y que favorezcan la igualdad de oportunidades de todas las fuerzas políticas. En la medida en que son subvenciones pagadas con los impuestos de todos los contribuyentes, también hay derecho a exigir que todos los partidos políticos con un mínimo de apoyo social (por ejemplo, el 0,5 % de los votos) puedan ser beneficiarios de estas ayudas y no sean monopolizadas por los grandes partidos.

### **c) Modelo mixto**

Otra de las formas de proceder es dividir las subvenciones en dos partes y distribuir cada una de ellas atendiendo a un criterio distinto. Una parte se entrega en función de la representación en el órgano electo correspondiente y la otra se hace depender del número de votos obtenidos (por ejemplo, España y Francia). Algunos países (Portugal, Austria o Suecia, entre otros) utilizan un modelo mixto que busca garantizar igualdad y a su vez asegurar también equidad entre las fuerzas políticas. Para ello, distribuyen un tramo de las subvenciones por igual entre todas las organizaciones partidistas que alcancen un determinado umbral y otro tramo lo reparten de forma proporcional a los votos o escaños obtenidos por cada partido.

También existen países, como es el caso de Alemania y Países Bajos, que han implementado un sistema de reparto de subvenciones públicas cuyo objetivo es fomentar el establecimiento de vínculos entre la sociedad civil y los partidos políticos. Con ese fin, en Alemania las subvenciones se asignan en función del resultado electoral obtenido en los últimos comicios y según la cantidad recibida en cuotas de afiliados, aportaciones, donaciones privadas e ingresos varios (*matching funds*), de modo que los partidos que más fondos privados recaudan obtienen

más recursos públicos, no estando permitido, en ningún caso, que la financiación pública exceda a la privada. En los Países Bajos, además del criterio de representación y de número de escaños, los partidos también reciben financiación pública en función del número de afiliados que tengan.

En ambos casos, los partidos tienen incentivos económicos para establecer lazos con la ciudadanía y conseguir que los apoyen financieramente, además de que, de este modo, el monto de la financiación pública ya no depende exclusivamente de la decisión de los partidos, sino que una parte se subordina a la voluntad de los ciudadanos de hacer contribuciones a las organizaciones políticas (Sánchez Muñoz, 2013). Igualmente, un sistema como el alemán puede ser un impulso para la transparencia de los partidos políticos, ya que estos estarán más dispuestos a revelar todas las donaciones que reciben porque así obtendrán más financiación pública (González Varas, 1995).

#### ***1.5.2.2.2. Recursos Financieros Públicos Indirectos***

Antes de que se implantaran las subvenciones públicas directas a los partidos muchos países ya contemplaban algún modo de financiación indirecta para estas organizaciones, en especial, para las campañas electorales. Los primeros países que concedieron subvenciones indirectas, en este caso a los candidatos, fueron Gran Bretaña y Francia en el primer tercio del siglo pasado (Del Castillo, 1985). Con estas ayudas se contribuía a igualar las fuerzas competitivas de los contendientes electorales.

La financiación pública indirecta comprende una serie de ventajas y prestaciones que de forma indirecta benefician a los partidos, es decir que, aunque no son transferencias directas como las subvenciones del apartado anterior, son costes diversos que asume el Estado y de los cuales se aprovechan los partidos y candidatos políticos, siendo en algunos casos, como apunta Álvarez

Conde (2005), más importante que la financiación directa. Aunque existen distintas formas de financiación indirecta, principalmente se suele clasificar en tres modalidades. Son los servicios en especie, los beneficios fiscales y la concesión de subvenciones a asociaciones o fundaciones vinculadas.

#### **a) Servicios en especie**

En esta categoría se agrupan una serie de recursos materiales y tarifas reducidas que el Estado aporta a los partidos, fundamentalmente, en período electoral. Es el caso del uso gratuito de los medios de comunicación de titularidad pública, el uso gratuito de locales y espacios públicos para la organización de actos partidistas, la cesión gratuita de espacios publicitarios públicos y tarifas especiales para el envío de propaganda.

De entre todas estas vías de financiación indirecta, una de las más extendidas en las democracias de Europa occidental y, sin duda, la que más repercusión tiene para los partidos, es la utilización gratuita de la televisión y la radio pública. Por un lado, estos medios de comunicación son el mejor escaparate para dar a conocer el programa político y hacer propaganda electoral, particularmente, la televisión y, por tanto, tienen un papel relevante en el éxito electoral (García Cotarelo, 1985; Martínez Sospedra, 1996; Holgado, 2017). Por otro lado, supone a los partidos un ahorro considerable de los costes de las campañas (Del Castillo, 1985). La norma más común es que los tiempos de emisión se distribuyan en función de la representatividad del partido alcanzada en las elecciones anteriores, de modo que las organizaciones políticas con mayor apoyo electoral dispongan de más tiempo de comunicación. Este sistema puede dar lugar a una sobreprotección de los partidos consolidados y ser un perjuicio para los emergentes (Casas Zamora, 2008). En oposición, también se puede distribuir

de forma igualitaria con la intención de que todos los partidos políticos se beneficien del mismo tiempo y el espacio público no suponga una ventaja para ninguno.

La cesión de locales o espacios de propiedad pública, de forma gratuita o a precios reducidos, es utilizada por los partidos políticos, generalmente, para la organización de mítines en campaña electoral, aunque también pueden ser usados para realizar otro tipo de actos fuera del período electoral. Este tipo de servicio en especie, como reconoce Martínez Sospedra (1996), ha perdido importancia a medida que la televisión y la radio se han ido imponiendo como medios de comunicación y propaganda política desplazando a los mítines tradicionales, propios de los partidos de masas.

Otra de las vías que utiliza la financiación pública indirecta para garantizar el principio de igualdad de oportunidades es la cesión de espacios publicitarios en los distintos municipios para que los partidos puedan exhibir su cartelería propagandística durante las campañas electorales. Pero, como reconoce Holgado (2003), el principio de igualdad de oportunidades se puede ver vulnerado si, el orden de preferencia del espacio para la propaganda viene determinado por el número de votos obtenido en las últimas elecciones, ya que excluye a los partidos de nueva creación. Unos partidos que, a pesar de que probablemente cuenten con menos medios económicos que los ya establecidos, tendrán que incurrir en mayores costes publicitarios para darse a conocer.

Por otro lado, las tarifas especiales de franqueo postal son otra de las formas de financiación indirecta más comunes utilizada, por ejemplo, en Francia, Suiza, Austria, España y Reino Unido. Permite a los partidos beneficiarse de tarifas reducidas en el envío de propaganda o sobres y papeletas electorales y, a diferencia de otras medidas de financiación indirecta, en

igualdad de condiciones, puesto que no se exige a los partidos requisitos de representación para acceder a este beneficio (Pajares, 1998).

Como cierre de este apartado, aunque son menos usuales, hay países, como es el caso de Grecia, que proveen otro tipo de servicios en especie entre los que están el transporte gratuito para actividades o eventos partidarios y la facilitación de teléfonos gratuitos (Martínez Cousinou, 2013).

### **b) Beneficios fiscales**

El Estado también puede conceder a los partidos políticos un conjunto de beneficios y ventajas fiscales que se pueden concretar a través de bonificaciones, desgravaciones o exenciones fiscales para el propio partido o para los ciudadanos que les realizan donaciones y aportaciones. Es una modalidad de financiación pública indirecta (puesto que es una pérdida de ingresos para el Estado) que puede resultar muy provechosa para los partidos, aunque en la práctica tiene efectos menores en sus ingresos.

De un lado, las ventajas fiscales directas a los partidos se basan, principalmente, en la exención de determinados ingresos en el impuesto de sociedades, repercutiendo, por tanto, en una menor fiscalidad. De otro lado, los beneficios que se conceden directamente a los contribuyentes son desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta para las cuotas y aportaciones de los afiliados, así como para las donaciones.

Esta última medida busca incentivar la financiación privada y fue puesta en práctica por primera vez en Alemania en 1954 (Del Castillo, 1985; Holgado, 2003), aunque después se ha implementado en otros países, entre ellos Francia, Holanda y España. Ha sido calificada por Fernández LLébrez (2003) como una de las fórmulas de beneficios fiscales a los partidos más

polémicas por las irregularidades económico-fiscales que se pueden producir si no se establecen las debidas precauciones. Uno de los aspectos más controvertidos en torno a la desgravación de las donaciones es determinar las cuantías que pueden ser desgravadas. Se entiende que las cantidades que puedan ser objeto de exención fiscal no deben ser muy elevadas con el fin de poder beneficiar a la mayoría de ciudadanos (Pajares, 1998).

En cuanto a los resultados de estas políticas de estímulo de la financiación privada son heterogéneos y dependen de distintos factores. A este respecto, en primer lugar, hay que tener en cuenta que no todos los incentivos fiscales ofrecen el mismo resultado y es determinante la forma que adopta cada uno de estos estímulos para que cumplan con el objetivo que se proponen. Igualmente, resulta también decisivo el contexto económico, político y fiscal del país donde se aplican (Del Castillo, 1985), así como las características socio-culturales, dado que van a condicionar la propensión de los contribuyentes a apoyar económicamente a los partidos políticos. Y, por último, en la efectividad de estas políticas también ejerce un papel muy importante la labor de los partidos políticos en la comunicación y promoción de este tipo de desgravaciones fiscales entre los potenciales donantes (Boatright y Malbin, 2005).

### **c) Subvenciones a fundaciones y asociaciones vinculadas**

El apoyo económico estatal a las fundaciones y asociaciones vinculadas con los partidos políticos es otra de las fórmulas de financiación indirecta a los mismos. Son varios los países europeos (Alemania, España, Países Bajos o Austria, entre otros) que ofrecen subvenciones para estas organizaciones que, aunque están estrechamente relacionadas con los partidos políticos, poseen su propio régimen jurídico. Se trata de ayudas públicas que se justifican por las distintas funciones relacionadas con la educación e investigación política y con la promoción de los valores democráticos que llevan a cabo estas instituciones. Labores realizadas

en el ámbito intrapartidista, es decir, para miembros y simpatizantes del partido político vinculado a la fundación, pero también abiertas para la sociedad en general.

De acuerdo con esto, se considera que para favorecer la participación política se deben proporcionar fondos para la organización de programas orientados a la promoción de la formación política tales como conferencias, cursos, debates, mesas redondas, seminarios o exposiciones sobre política desde una perspectiva histórica, sociológica o económica.

Asimismo, la investigación política es valorada como una herramienta necesaria y útil para el desarrollo de propuestas alternativas a las políticas vigentes en cada momento (Van Biezen, 2003), así como para el asesoramiento del partido a nivel nacional. La investigación política resulta especialmente relevante al proporcionar las bases para que se abra el debate en el seno de las organizaciones políticas, pero también en la esfera pública, contribuyendo así al enriquecimiento de la democracia. Por tales razones, se estima necesaria la transferencia de recursos públicos para financiar tales investigaciones, en la medida en que están participando en la elaboración de políticas públicas.

En último término, una de las labores que llevan a cabo las fundaciones políticas es la cooperación con los agentes políticos, económicos, sociales y culturales, tanto nacionales como internacionales, con la intención de contribuir a la promoción, construcción y fortalecimiento de los valores democráticos. Particularmente significativo es el apoyo económico e intelectual que realizan a los partidos programática e ideológicamente más cercanos de países en regímenes de transición hacia la democracia, como ocurrió con los países del sur de Europa occidental (Del Castillo, 1985).



## 1.6. DISCUSIÓN Y PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se ha realizado una aproximación al concepto de partido político poniéndose de relieve la falta de consenso entre los autores para ofrecer una definición única y específica de estas entidades. Se ha hecho una breve referencia al origen de los partidos políticos modernos que Maurice Duverger sitúa en la segunda mitad del siglo XIX como consecuencia de la evolución de los parlamentos y la extensión del sufragio universal que lleva asociado el proceso de democratización. Y, se han presentado las características organizativas, políticas y financieras de cuatro tipologías de partidos diferentes vinculadas a las distintas fases de desarrollo económico, social y político de los Estados. Se trata de los partidos de notables, partidos de masas, partidos *catch-all* y partidos cártel. Todos estos aspectos, si bien no son tratados en profundidad porque no es el objeto de este trabajo, son importantes para tener un conocimiento aproximado de las distintas características y peculiaridades del sujeto contable objeto de esta investigación, los partidos políticos.

Sin embargo, la cuestión que preocupa en este trabajo y la cual aborda más extensamente el capítulo es la financiación de dicho sujeto contable en sus diferentes manifestaciones. Como se ha señalado, la capacidad financiera de los partidos políticos es determinante en su estrategia competitiva y de supervivencia en el sistema de partidos. Mantenerla o aumentarla exige un proceso continuo de adaptación a los tiempos económicos, sociales y democráticos de las sociedades. Un proceso que es flexible y cada partido afronta de un modo diferente en función de su estructura, tradición y cultura organizativa, pero que también se ve muy limitado por las normas sobre financiación establecidas en cada uno de los Estados.

En cualquier caso, lo que es una realidad es que las fuentes de financiación disponibles para los partidos políticos en todos los países son heterogéneas y cada una de ellas ejerce

connotaciones diferentes sobre la igualdad de oportunidades, la suficiencia económica, la ética y la moralidad política y sobre el funcionamiento de las instituciones. Tal y como se ha presentado en el último epígrafe, tanto los recursos privados como los públicos tienen ventajas y desventajas y en evaluarlas se han centrado, más o menos extensamente, los académicos que han abordado la cuestión de la financiación de los partidos políticos.

El análisis crítico de las fuentes de financiación tiene una extraordinaria relevancia, ya que cómo los partidos obtienen los recursos económicos y los aplican puede condicionar la justicia y calidad de los procesos democráticos (Walecki, 2004). Las donaciones privadas pueden obedecer a intercambios poco transparentes que condicionen el comportamiento político y la sobreprotección pública puede alejar a los partidos de sus bases. Además, financiación pública y privada pueden ocasionar desequilibrios económicos entre las fuerzas políticas y condicionar su posición en el sistema de partidos. Son aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el diseño de los modelos y normas de financiación para minimizar los riesgos de corrupción y desigualdad. Por esta razón, por las implicaciones que tienen las fuentes de financiación, es necesario seguir avanzando en estudios empíricos que permitan identificar factores clave sobre los que actuar para mejorar los modelos de financiación. Primero, en cuanto a suficiencia y equilibrio de recursos y, segundo, en cuanto a la vulnerabilidad a la que pueden quedar expuestos los partidos políticos y la corrupción que pueda comportar.

A este respecto, un asunto peliagudo y discutido en el área de la financiación política es el endeudamiento de los partidos, fundamentalmente, cuando conlleva una excesiva dependencia de las entidades de crédito. En esta situación, al riesgo de insolvencia y quiebra del partido político si no puede atender los vencimientos de la deuda, se le suma el riesgo moral. Es posible que la necesidad de disponer de financiación bancaria, así como la imposibilidad de hacer frente a su devolución, deriven en comportamientos oportunistas y tratos de favor recíprocos

entre los partidos políticos y las entidades financieras. De producirse, puede afectar tanto a la igualdad de oportunidades de los contendientes políticos si existe un flujo arbitrario de la financiación, como al interés general si los poderes públicos anteponen los intereses del sector bancario a los colectivos.

Conforme a lo expuesto, el endeudamiento de los partidos políticos puede ser altamente perjudicial para los intereses de los países, razón por la cual es necesario que, a través de la investigación se siga ahondando en esta cuestión. Precisamente, este es el objetivo de este trabajo, investigar el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos averiguando qué factores lo condicionan y de ello se van a ocupar los próximos capítulos.

Así, en el que es el segundo capítulo de esta investigación, además de revisar el modelo de financiación de los partidos políticos en España y la evolución de las normativas en dicha materia, se estudia la relación entre las diferentes fuentes de financiación, públicas y privadas, y el nivel de endeudamiento bancario de las organizaciones políticas españolas. Asimismo, para profundizar y complementar el estudio, también se analiza la influencia de otros factores sobre dicho endeudamiento por considerarse susceptibles de modificar las necesidades crediticias de los partidos políticos o su capacidad de negociación con las entidades de crédito. Es el caso del tamaño del partido, la normativa sobre financiación política en vigor, el ámbito de actuación del partido político o el hecho de que haya estado al cargo del gobierno del país.

En el tercer capítulo, se continúa estudiando el endeudamiento de los partidos políticos, pero desde una perspectiva comparada. Después de exponer la evolución de las normas de financiación de partidos en Francia y Alemania destacando las singularidades de cada uno de estos países al respecto, se aborda el endeudamiento bancario de sus principales partidos políticos y se hace un estudio comparativo. En este análisis, además de los partidos franceses

y alemanes, se vuelven a tener en cuenta los partidos en España. Junto con las fuentes de financiación de los partidos políticos, se analiza la influencia que ejercen sobre el nivel de endeudamiento bancario variables como el tamaño del partido, el gasto anual medio por votante, la edad democrática del país, el índice de percepción de la corrupción o el indicador de desarrollo humano en cada país. Realizar esta comparativa permite extraer elementos de reflexión que pueden servir de guía para futuras reformas y desarrollos de leyes sobre financiación política en España.

Por último, en el cuarto capítulo se analiza la influencia que ejerce en el endeudamiento bancario de los partidos políticos españoles la financiación que obtienen de las fundaciones con las cuales mantienen una vinculación orgánica. Se trata de entidades jurídicas para las cuales la ley establece un régimen de financiación preferente que, a diferencia de las previsiones que fija para los partidos políticos, les permite recibir donaciones (de personas físicas y jurídicas) sin apenas limitaciones. Una circunstancia que ha dado lugar a que sean señaladas como la puerta de entrada de la financiación ilegal de los partidos políticos, razón por la cual merecen ser estudiadas y analizadas de forma independiente. A tal efecto, en este último estudio empírico se contrasta la relación entre las donaciones recibidas por las fundaciones, tanto las de personas físicas y jurídicas como las aportaciones que reciben de los partidos, y la dependencia bancaria de los partidos políticos a los cuales están vinculadas. De igual modo, se plantean y estudian los vínculos existentes entre el endeudamiento bancario de los partidos y otros factores relacionados con estos como son su tamaño, ámbito de actuación, ideología o posición de poder en el gobierno central.

## **CAPÍTULO 2**

# **LA FINANCIACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES COMO FACTOR DETERMINANTE DE SU ENDEUDAMIENTO BANCARIO**

## 2.1. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son organizaciones privadas con vocación pública que precisan financiación para realizar su actividad. Para el sostenimiento de la actividad ordinaria y, sobre todo, para la financiación de las campañas electorales, necesitan ingentes sumas de dinero que, en España, no logran cubrir con las subvenciones públicas y los ingresos privados que reciben. Por este motivo, la práctica habitual de las formaciones políticas españolas es recurrir al endeudamiento con entidades financieras, de tal modo que los préstamos bancarios se han convertido en una importante fuente de financiación política (Ariño, 2009).

Pero, pese a que valerse de la financiación bancaria es una práctica ampliamente utilizada por los partidos políticos españoles, en la actualidad esta dependencia no se encuentra justificada como sí lo pudo estar en los primeros años de la democracia. En esta etapa, las subvenciones públicas se destinaban, principalmente, a financiar las campañas electorales y la actividad de los grupos parlamentarios, y el escaso recorrido e implantación de los partidos políticos hacía difícil la obtención de ingresos privados. Ambas circunstancias dejaban a los partidos políticos con graves dificultades para afrontar los gastos corrientes (García Viñuela y Artés, 2005).

Sin embargo, tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/1987 sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP 1987) la situación cambió. En esta Ley se regulaba por primera vez la financiación ordinaria de los partidos políticos y se fijaba un incremento de las subvenciones públicas para el gasto ordinario de un 140% (García Viñuela y González de Aguilar, 2014). Con este significativo incremento se pretendía, en parte, aliviar la deuda histórica que mantenían las formaciones políticas con las entidades de crédito (Martínez Cousinou, 2013; Maroto, 2018).

Desde ese momento los recursos procedentes de las arcas públicas se constituyeron como la principal fuente de financiación de los partidos políticos, reforzándose, además, su protagonismo con la aprobación de la vigente Ley Orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP 2007). Una norma que, si bien introdujo medidas de control y transparencia, también supuso una restricción adicional a la financiación de particulares, una cobertura legal a las condonaciones ilimitadas y una consolidación del régimen predominante de financiación pública.

Pero, pese a que ambas reformas legislativas aumentaron los recursos públicos de los partidos políticos, los problemas económicos no desaparecieron. Aunque la dificultad de los partidos españoles para financiarse con recursos procedentes de las contribuciones de la ciudadanía haya tratado de ser compensada con dinero público, no ha sido suficiente y los préstamos del sector bancario también han continuado siendo decisivos en la financiación de las formaciones políticas españolas.

Para ilustrar esta situación es oportuno señalar que, según se extrae de los informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos elaborados por el Tribunal de Cuentas (TCu), las subvenciones públicas destinadas a las formaciones políticas registraron un aumento de casi un 53% entre 1988 y 2009. Un incremento que fue especialmente llamativo durante la década comprendida entre 2000 y 2009 (29,21%) y que solo empezó a revertir a partir de 2010 cuando, en un contexto de crisis económica, los partidos aprobaron una reducción de sus propias subvenciones que supuso recortarlas en un 38,27 % entre 2009 y 2015.

Asimismo, por lo que respecta a los préstamos, según los datos que aparecen en los citados informes del TCu, el conjunto de deuda bancaria de las 10 formaciones políticas que han tenido representación en el Congreso de los Diputados desde 2000 a 2015 experimentó un crecimiento cercano al 66% en dicho intervalo de tiempo, llegando a sumar en 2015 más de 207,6 millones

de euros. Unos datos que evidencian que el endeudamiento bancario se ha cronificado en la estructura financiera de muchas formaciones políticas españolas llevando, incluso, a algunas de ellas, tal y como reconoce el TCu, a una situación de quiebra técnica.

La principal causa de este excesivo endeudamiento bancario de los partidos políticos hay que buscarla en su necesidad de disponer de la mayor cantidad posible de recursos financieros para concurrir a las elecciones. Del mismo modo que los partidos que gobiernan aumentan el gasto público durante los años electorales para conseguir votos y asegurarse la reelección (Balaguer y Brun, 2013; García Sánchez et al., 2011), los partidos políticos han asumido que cuanto mayor sea el gasto electoral, mayor será el número de votos. Por consiguiente, para garantizar una mayor representación incurren en excesivos gastos electorales. Nos encontramos ante un sistema perverso donde los partidos políticos imitan el comportamiento de sus adversarios. Cuando un partido hace grandes inversiones en la campaña electoral, los partidos rivales se sienten forzados a incrementar también el gasto con el fin de mantener su posición en la competición electoral (Pinto-Duschinsky, 2008) sin que ello suponga, necesariamente, un beneficio adicional ni para el partido ni para el proceso democrático. Este comportamiento de imitación se explicaría por el interés de las organizaciones políticas de alcanzar el éxito electoral que tienen otros partidos políticos evitando la incertidumbre que presenta la adopción de prácticas alternativas (DiMaggio y Powell, 1983).

Este efecto imitación, siguiendo una secuencia lógica, también se trasladaría a la práctica de recurrir sistemáticamente al crédito financiero en el afán de poder ejecutar todos los gastos que consideren necesarios para conseguir reconocimiento y representatividad social. Además, en este caso, el comportamiento mimético de los partidos políticos españoles se habría visto favorecido por factores institucionales como es la existencia de una regulación que apenas ha



contemplado limitaciones ni sanciones para el sobreendeudamiento de las formaciones políticas.

Ahora bien, la financiación política a través del endeudamiento bancario es una cuestión que merece especial atención por parte del legislador. Debe ser controlado y sometido a principios de transparencia y publicidad debido a que puede ser un factor generador de distorsión en el sistema de partidos, además de que puede alterar las decisiones de los partidos y de sus cargos públicos en detrimento del interés general. Por una parte, porque los criterios para acceder a la financiación bancaria y las condiciones de los préstamos pueden no ser uniformes para todas las formaciones políticas, pudiendo suponer un perjuicio para los partidos minoritarios y con menor poder de decisión sobre las cuestiones públicas. Otro motivo es que las entidades bancarias puedan conceder préstamos y ofrecer condiciones por debajo de mercado a los partidos buscando algún tipo de beneficio, como pueden ser regulaciones o acciones políticas que les sean favorables, lo cual genera costes de agencia de la representación política (García Viñuela, 2007).

Así pues, de acuerdo con estas consideraciones, el nivel de endeudamiento de los partidos políticos y, en particular la excesiva dependencia de las entidades de crédito, puede tener importantes implicaciones para el sistema político, social y económico de un país. Por tanto, es relevante y conveniente estudiar los factores que lo pueden condicionar realizando un análisis que pueda servir de referencia para el establecimiento de medidas apropiadas para el control de la deuda bancaria de las formaciones políticas.

Con todo, la literatura sobre las finanzas de los partidos políticos españoles se ha ocupado, principalmente, de analizar y discutir el modelo de financiación de partidos (Van Biezen, 2000; Nassmacher, 2001; Argandoña, 2001; Holgado, 2003; García Viñuela y Artés, 2005; Ariño, 2009; Sánchez Muñoz, 2013, 2015; García Viñuela y González de Aguilar, 2014; Santano,

2016; García Viñuela, 2019, por citar algunos autores ) haciendo en varios trabajos mención expresa de las cifras de endeudamiento bancario y de su problemática (Ariño, 2009; Martínez Cousinou, 2013; Rodríguez Teruel y Casal Bértoa, 2018). Ciertamente, existen también trabajos más específicos sobre el endeudamiento de los partidos políticos españoles entre los que cabe destacar el de Rodríguez López y Fidalgo (2011) y, especialmente, el manual de Rodríguez López (2011). Una extensa investigación que trata las particularidades contables de los partidos políticos españoles y realiza un análisis de su estructura económica, financiera y patrimonial entre 1999 y 2005 poniendo de manifiesto, entre otros muchos aspectos, el elevado riesgo de insolvencia de estas formaciones.

Sin embargo, hasta ahora, no se ha prestado atención a cuáles son los factores condicionantes de la elevada dependencia de las entidades de crédito que tienen los partidos políticos. De ahí que el propósito de este capítulo sea cubrir un vacío en investigaciones anteriores e indagar sobre la relación existente entre las fuentes de financiación y los problemas financieros de los partidos políticos españoles, descubriendo factores influyentes en su volumen de endeudamiento bancario.

De este modo, el objetivo de la investigación es analizar si existe relación entre las distintas fuentes de financiación para la actividad ordinaria de los partidos políticos españoles, públicas (subvenciones) y privadas (aportaciones de los asociados, aportaciones de los cargos públicos, donaciones y préstamos bancarios), y su nivel de endeudamiento bancario. Y, dado que los efectos de esta relación pueden ser significativamente diferentes dependiendo de las características del partido político y de la regulación jurídica que se haga de la financiación política, también se ha considerado adecuado introducir en el análisis cuatro variables de control. Estas variables son la Ley de financiación de partidos políticos aplicable en cada momento (LOFPP 1987 o LOFPP 2007), por las diferencias que contemple en cuanto a la

regulación de las diversas fuentes de financiación y, en concreto, de los préstamos bancarios; el tamaño del partido político medido por su volumen de activo total; el ámbito geográfico (nacional o autonómico) de la formación; y el hecho de que haya estado en el gobierno de la nación o no.

Para alcanzar el objetivo señalado se ha realizado un estudio longitudinal donde se han analizado los estados contables (fiscalizados por el TCu) de los 10 partidos políticos españoles representados en el Congreso de los Diputados en el periodo de tiempo comprendido entre 2000 y 2013. A través de la utilización de la técnica de datos de panel los resultados indican que el endeudamiento bancario de los partidos políticos está particularmente condicionado por los recursos que obtienen, tanto privados como públicos. Pero, mientras que las subvenciones públicas influyen de manera negativa sobre este indicador porque cuanto mayor sea el peso de estos ingresos menor será el endeudamiento bancario, los recursos de origen privado contribuyen, excepto las cuotas de afiliados, a incrementar la dependencia bancaria de los partidos políticos. Asimismo, el tamaño del partido también ejerce una influencia significativa sobre su endeudamiento bancario de tal modo que, cuanto mayor dimensión tiene menores tasas de endeudamiento bancario soporta. Por otra parte, si bien no existe relación estadísticamente significativa entre la Ley de financiación y el endeudamiento bancario, al abordar el ámbito del partido, la evidencia lo sitúa como un factor condicionante, de forma que los partidos de ámbito estatal recurren más a la deuda bancaria. Igualmente, merece especial atención la influencia que ha ejercido la circunstancia de haber gobernado el país, ya que en los partidos que han ocupado este cargo, a diferencia de los partidos que no lo han hecho, el recurso al crédito bancario está sujeto a otros condicionantes adicionales vinculados a la financiación privada.

## **2.2. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA**

La regulación jurídica de la financiación de los partidos políticos es esencial para el buen funcionamiento del sistema democrático (Zovatto, 2006). El Estado debe implantar un marco regulatorio del sistema de financiación de partidos que permita lograr la equidad en la asignación de los fondos públicos y las aportaciones privadas. Además, con dicho marco legal debe garantizarse la transparencia del origen y la aplicación de los recursos económicos obtenidos, obligando a las formaciones políticas a rendir cuentas para que tanto el Estado como la ciudadanía puedan ejercer su legítimo derecho de someterlas a fiscalización y control. De esta forma, no solo se promueve un uso eficiente de los recursos públicos, sino que también se previenen intromisiones de terceros que pudieran condicionar las decisiones de los representantes políticos para favorecer los intereses particulares en detrimento del bien común.

Pues bien, a pesar de la importancia de establecer controles sobre las finanzas políticas, la legislación española sobre la financiación de los partidos políticos, excepto algunas normas de la II República relacionadas con las campañas electorales y la utilización de los medios de comunicación, es relativamente reciente, paralela a la restauración democrática en 1977 (Holgado, 2003; Santano, 2016).

El inicio del desarrollo de este marco legal se produjo en un momento en el cual, tras un largo período de dictadura, aparecieron más de un centenar de partidos en un entorno social y político que imposibilitaba su autosuficiencia financiera (Holgado, 2003; Santano, 2016). Recuérdese que, como se explicaba en el capítulo anterior, las democracias occidentales del momento se caracterizaban por el desarrollo de la sociedad del bienestar, la expansión de los medios de comunicación y el estrechamiento de las posiciones ideológicas y que esta transformación social se había extendido también a los partidos políticos. Las estructuras organizativas de los partidos de masas, financiados principalmente por las cuotas y aportaciones de los afiliados,

habían evolucionado para convertirse en partidos *catch-all*, en los cuales la financiación procedente de las bases era del todo insuficiente. Debido al nivel de profesionalización que habían alcanzado estas organizaciones y los cambios que se habían producido en la comunicación política, las vías tradicionales de financiación no bastaban y los partidos precisaban ingresos adicionales que comenzaban a llegar a través del erario público.

Estas características fueron también las de las nuevas formaciones políticas españolas, pero en este caso los problemas de autofinanciación se vieron además agudizados por factores propios del momento histórico y de la cultura política del país. Así, un inconveniente añadido para los resurgidos partidos españoles fue, por un lado, después de casi cuatro décadas en la clandestinidad, su falta de arraigo social. Otro obstáculo, ya no relacionado con el contexto histórico, sino con la participación política fue, por otro lado, la singular desmovilización y baja afiliación del pueblo español (Del Castillo, 1997; Marín Leiva, 1999; Holgado, 2003; Santano, 2016).

En suma, el escenario sociopolítico de la época entrañaba una dificultad añadida para establecer vínculos con la sociedad civil y más aún, para conseguir su apoyo económico. Por ello, desde el inicio de la transición, con el fin de construir un sistema democrático y plural, se introdujo la financiación pública como respuesta a las necesidades financieras de los partidos políticos (Díaz Santana, 2000).

Las primeras disposiciones sobre subvenciones públicas se incluyeron en la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política. La norma contemplaba, aunque sin ningún criterio de distribución explícito, la posibilidad de asignar recursos estatales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Asimismo, contenía una descripción detallada de los recursos que debían constituir la financiación de las asociaciones políticas. Le otorgaba un papel dominante a los de origen privado, prohibiendo únicamente los fondos de procedencia

extranjera. Además, en esta Ley ya se fijaban, aunque mínimamente, algunos requisitos de información y transparencia por lo que respecta al régimen económico-financiero de las asociaciones políticas.

Posteriormente, para dar cobertura jurídica a las primeras elecciones democráticas tras la dictadura franquista, se aprobó el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Este texto legal, además de algunas medidas de financiación pública indirecta, introdujo subvenciones públicas directas para sufragar parcialmente los gastos electorales. La intención del legislador era garantizar que partidos de reciente creación y con una escasa capacidad económica dispusieran de los recursos necesarios para competir en la campaña electoral, promoviendo así la igualdad de oportunidades (Gillespie, 1998). Así que, además de poner recursos públicos a disposición de los partidos, el Decreto-ley también dispuso un régimen de financiación electoral muy liberal en el cual no se establecía limitación a las donaciones de particulares y tan solo se prohibía la aceptación de fondos provenientes del extranjero o de entidades públicas.

La siguiente regulación sobre financiación política se incluyó en la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. Una norma breve (tan solo 6 artículos) cuyo principal objetivo, según Cortés Bureta (2003), era garantizar la financiación pública de los partidos parlamentarios, así como dotar al conjunto de partidos políticos de la máxima autonomía financiera. Para ello, la Ley incluía por primera vez financiación pública anual para financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos. Y, además, no contenía ninguna prohibición sobre la obtención de recursos privados dejando el potencial financiero de los partidos limitado a su capacidad para captar fondos, nacionales o extranjeros (Maroto, 2012; García Viñuela y Artés, 2005).

La fórmula que inicialmente se dispuso para la asignación de las ayudas públicas, ordinarias y electorales, fue el doble criterio de escaños y votos. De acuerdo con este método de reparto que, en líneas generales, se sigue utilizando en la actualidad, el Estado contribuía a los gastos de la actividad electoral otorgando 1) una subvención a cada escaño obtenido en el Senado y el Congreso de los Diputados, 2) una subvención por cada voto obtenido en la circunscripción en la que se hubiera obtenido escaño en el Congreso de los Diputados y, 3) una subvención por cada voto obtenido por cada Senador. Excluía, por tanto, de recibir financiación pública a los partidos sin representación parlamentaria y penalizaba a los partidos menos votados, debido a que el sistema de adjudicación de las ayudas se veía agravado por la desproporcionalidad propia de la fórmula utilizada para el reparto de escaños, el método D'Hondt. Según Gillespie (1998), el procedimiento había sido diseñado en combinación con el sistema electoral con la intención de eliminar a los pequeños partidos y evitar así la inestabilidad que suponía una excesiva fragmentación del sistema de partidos.

Lo cierto es que las subvenciones públicas, electorales y ordinarias, y la clara desventaja que implicaba para un gran número de partidos políticos la fórmula empleada para su distribución se convertirían en el germen de las cifras de endeudamiento crecientes que comenzaban a presentar los partidos de la época. Las organizaciones políticas utilizaban la garantía de las subvenciones públicas para recurrir frecuentemente a los créditos bancarios con la expectativa de poder devolverlos una vez que el Estado les entregara las cantidades correspondientes (Gillespie, 1998). Pero, los resultados electorales no siempre alcanzaban las expectativas y, en consecuencia, la financiación pública recibida por las organizaciones menos votadas era nula o insuficiente para hacer frente a la devolución de los créditos, incrementando, de este modo, su nivel de endeudamiento y comprometiendo con ello su supervivencia en el sistema de partidos.

Por otro lado, las leyes mencionadas apenas incluyeron mecanismos de control y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos. En concreto, para la financiación ordinaria, la Ley de partidos políticos excluyó cualquier tipo de control. Y la legislación electoral no impuso límites cuantitativos a los gastos ni a los ingresos. Solo obligaba a que las contribuciones privadas fueran depositadas en cuentas abiertas para tal fin y se identificase a los donantes, si bien estos controles, como reconoce Wert (1984), “eran más formales que efectivos” (p.74). En definitiva, las dificultades financieras y los escasos instrumentos de control y fiscalización de las cuentas de los partidos políticos propiciaron que algunas formaciones incurrieran en prácticas de financiación ilícitas, tomando decisiones que beneficiaban a determinados particulares o empresas a cambio de que estos les hicieran sustanciosas donaciones (Santano, 2016).

La preocupación por la manifiesta insuficiencia económica de las formaciones políticas que habían acumulado una deuda importante y, por el recurso a la financiación ilícita de algunos partidos, impulsaron a partir de 1982 el desarrollo de una nueva legislación que tratara de dar solución a estos problemas (Díaz Santana, 2000; Maroto, 2012; Martínez Cousinou, 2013). Esta reforma normativa culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) que regulaba los procesos electorales y su financiación, y con la aprobación dos años después de la Ley Orgánica 3/1987, sobre financiación de los Partidos Políticos (LOFPP 1987), que estableció las normas que regulaban la financiación ordinaria y anual.

Con estas dos nuevas leyes se imponía un nuevo modelo de financiación de partidos en el que los recursos públicos asumirían un papel protagonista frente a unas fuentes de financiación privada progresivamente restringidas. La idea era que el incremento de la financiación pública, por un lado, contribuyera a mejorar la situación económica de los partidos que estaban



acuciados por las deudas (Maroto, 2012) y, por otro, evitara que los partidos tuvieran que recurrir a fuentes de financiación poco transparentes y de dudosa legitimidad (Díaz Santana, 2000; Holgado, 2003). Sin embargo, como reconocen Blanco Valdés (1995) y Holgado (2003) y se verá a continuación, la financiación pública pasó a ser aditiva y no sustitutiva de la financiación privada (legal o ilegal).

### ***2.2.1. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General***

La LOREG, modificada en veinticuatro ocasiones después de su aprobación, vino a establecer una regulación unificada, concisa y amplia de todos los aspectos relativos a los procesos electorales y su financiación (Blanco Valdés, 1995). En su ámbito de aplicación se incluyen las elecciones a la las Cortes Generales, las elecciones municipales y, desde 1987, las elecciones al Parlamento Europeo. Las elecciones autonómicas y su financiación quedan sujetas a las legislaciones propias de cada autonomía, excepto en Cataluña que, al carecer de una normativa electoral propia, se rigen por la LOREG.

Uno de los rasgos más destacables de la Ley es su carácter continuista (Torres del Moral, 2009), ya que mantiene, en esencia, las disposiciones contenidas en la regulación electoral de 1977. Así pues, una de las críticas que se le pueden atribuir al legislador es que desaprovechó la oportunidad de introducir cambios fundamentales en el sistema electoral acordes con las exigencias del nuevo contexto político y social del país (Santano, 2016). No en vano, la Ley se aprueba con posterioridad a las elecciones de 1982, comicios que supusieron el fin de la transición, la consolidación de la democracia y la reconfiguración de un sistema de partidos notablemente diferente al anterior (Martínez Sospedra, 1996).

Ahora bien, a pesar de su carácter conservador, en lo relativo a la financiación y al control de la actividad económica de los partidos, la LOREG supone una mejora normativa al establecer

un ordenamiento de los gastos y subvenciones electorales y un mejor sistema de control y fiscalización de los mismos (Fernández Segado, 1986).

### ***2.2.1.1. Financiación Pública***

La LOREG dispuso por primera vez en 1985 un extenso catálogo de los gastos que, atendiendo a su naturaleza y momento de ejecución, deben ser considerados electorales y, por tanto, reembolsables por el Estado siempre y cuando hayan sido declarados y justificados por el TCu. Además, en la nueva Ley electoral se introducía como novedad la limitación cuantitativa y cualitativa de los mismos. Este tipo de medidas se imponen para proteger el principio de igualdad de oportunidades y evitar las ventajas que puedan representar las mayores inversiones en campañas electorales de los partidos más acaudalados (Ohman, 2014; Holgado, 2003, 2017; Maroto, 2012; Sánchez Muñoz, 2007, Walecki, 2007). Pero, además, para Del Castillo (1987), en 1985 la medida era muy necesaria dada la intensidad con la que los partidos habían aumentado los gastos, particularmente en publicidad. Limitándolos, según la autora, se ayudaba también a reducir el endeudamiento de los partidos políticos y, en última instancia, el presupuesto público destinado a su financiación, ya que los partidos necesitarían menos fondos para la amortización de sus créditos.

Pero, esta no era la única medida orientada a mejorar la situación económica de los partidos políticos. Junto a la limitación de los gastos, en 1985 la LOREG también incluía como novedad la actualización de los importes de las subvenciones en cada proceso electoral. Desde 1977, dichos importes habían permanecido constantes y algunos partidos los habían señalado como parte responsable de su endeudamiento (Del Castillo, 1990).

Sin embargo, en lo que la Ley no innova es en el criterio fijado para calcular el importe de la subvención que le corresponde a cada partido. La LOREG mantiene el doble criterio de escaños

y votos previsto en el Real Decreto-ley 20/1977. Por tanto, utiliza la representación política para determinar qué partidos pueden acceder a la financiación pública y sigue marginando a los partidos extraparlamentarios y minoritarios. No obstante, como el importe de las subvenciones no se calcula hasta que se han celebrado las elecciones correspondientes y se tienen los datos con los que adjudicar los montantes a cada organización política, la LOREG prevé, si así lo solicitan los partidos, anticipos. Pueden ser de hasta un 30% de la subvención que le correspondería a cada partido tomando como referencia para su cálculo los resultados obtenidos en las últimas elecciones equivalentes. Después de las elecciones, si los anticipos concedidos superan al importe de la subvención que finalmente haya correspondido, la cuantía excedente tendrá que ser devuelta.

Desde una perspectiva general estas subvenciones adelantadas también pueden afectar negativamente a la situación económica de los partidos políticos, pues como pone de relieve Álvarez Conde (2005), pueden plantear dos problemas. De una parte, es posible que los partidos no devuelvan el importe de las subvenciones públicas que han recibido anticipadamente y que, de acuerdo con el resultado electoral obtenido finalmente, no les corresponde. De otra parte, y ante la ausencia de regulación en este sentido de la LOREG, surge el problema de que los adelantos se utilicen para amortizar créditos pasados en lugar de destinarse a los gastos de campaña. De acuerdo con Santano (2016), ambas cuestiones comprometen la sostenibilidad financiera de los partidos políticos. La primera porque a las ya elevadas cifras de endeudamiento bancario de los partidos políticos habría que sumarle la deuda con el Estado y, la segunda, porque hace entrar a los partidos en una espiral de endeudamiento constante con las entidades financieras.

### **2.2.1.2. Financiación Privada**

Como ya se ha venido comentando, la financiación de los partidos políticos españoles desde el inicio de la restauración democrática es predominantemente pública y la regulación que en materia de financiación política se ha ido desarrollando va dirigida a imponer medidas limitativas, prohibitivas y de publicidad y transparencia de los recursos privados. Con ello se busca asegurar la igualdad de oportunidades entre todos los contendientes electorales y, de este modo, garantizar el pluralismo político, así como evitar que el sector privado, y su dinero, condicionen las políticas del país en provecho de sus intereses particulares.

Esta, por tanto, es la línea que sigue la LOREG en el sucinto articulado que regula todas las aportaciones de particulares. Así, la Ley limita las cantidades que una persona física o jurídica puede entregar a una organización política, que actualmente no puede ser superior a 10.000 euros (esta cifra, a diferencia de las subvenciones, no se actualiza). Además, la Ley impone la obligación de identificar al donante en el momento de hacer el ingreso en la cuenta electoral del partido. No obstante, como advierte Santano (2016), esta obligación no siempre garantiza que la información y transparencia de los donantes y donaciones sea completa, puesto que entra en conflicto con la Ley de protección de datos en la que se amparan las entidades financieras siempre que son requeridos por el TCu para que faciliten los datos.

Por otra parte, las disposiciones dirigidas a restringir la financiación privada de la LOREG no se circunscriben a limitar las cantidades que se pueden donar y en el texto normativo también se contempla la prohibición de que determinados sujetos realicen aportaciones a las cuentas electorales de los partidos políticos. Así, se prohíben las aportaciones a las cuentas electorales procedentes de 1) administraciones y empresas públicas y de economía mixta; 2) empresas que tengan contratos vigentes con cualquier Administración Pública y; 3) de personas o entidades extranjeras excepto, las que, con ocasión de las elecciones europeas, el Parlamento Europeo

pueda conceder y las que puedan entregar los extranjeros con derecho a voto en las elecciones municipales.

La primera de las prohibiciones, según Del Castillo (1985), parece estar sustentada en la idea de desvincular la financiación de cualquier opción electoral que pueda tener el gobierno. Díaz Santana (2000) simplemente considera que es una cuestión de economicidad de recursos públicos, puesto que si se permitiera supondría una doble aportación por parte del Estado. En el segundo caso, es obvio que el interés de la prohibición resulta de la preocupación de que las empresas que contratan con la administración realicen donaciones a cambio de la concesión de dichos contratos públicos. Una práctica con costes para la empresa adjudicataria que muy probablemente repercutirían en los contribuyentes (Rose-Ackerman, 1999; Tollison, 2012) y que incrementaría las ventajas de los partidos que están al frente de los diferentes gobiernos territoriales como beneficiarios preferentes de dichas donaciones.

En cuanto a los motivos que llevan al legislador a prohibir las donaciones extranjeras ya fueron comentados en el capítulo anterior. Principalmente, se trata de evitar que intereses externos puedan poner en riesgo la soberanía nacional, sin embargo, también se tiene en cuenta la dificultad que implica garantizar la rendición de cuentas de donantes extranjeros (Van Biezen, 2010). No obstante, tales motivaciones no se han tenido del todo en cuenta cuando las donaciones extranjeras se realizan fuera de período electoral. Como se verá seguidamente, en la regulación de la financiación ordinaria, la prohibición de donaciones extranjeras solo se incluyó para algunos sujetos.

### ***2.2.2. Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos***

Dos años después de la promulgación de la LOREG, la aprobación de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, completó la legislación en materia

de financiación política proporcionando, como indicaba el preámbulo de la Ley, un marco básico para regular, conforme a principios de suficiencia y regularidad, la actividad económica de los partidos políticos.

Su desarrollo y aprobación era la solución legal a una década de insuficiencia económica que había llevado a los partidos políticos a recurrir a la financiación irregular y a acumular una gran deuda con la banca (Maroto, 2012; Martínez Cousinou 2013). La Ley, hoy ya derogada y sustituida por la LOFPP 2007, suponía un cambio decisivo en la financiación de los gastos corrientes de los partidos políticos, pero también en los mecanismos de control y transparencia.

Con la LOFPP 1987 se pasaba de un régimen de financiación en el que las subvenciones públicas eran destinadas, fundamentalmente, a financiar las campañas electorales a otro en el que el Estado asumía un papel trascendental en la financiación de las actividades ordinarias de las organizaciones políticas. Un sistema de financiación que, aunque mantenía el carácter mixto de sus inicios, estrechaba la posibilidad de financiarse con recursos privados a la vez que aumentaba los subsidios públicos. La nueva Ley se proponía como solución al sobreendeudamiento de los partidos políticos y a los casos de financiación irregular. Sin embargo, dicho objetivo no se consiguió, pues, mientras estuvo en vigor, las prácticas corruptas vinculadas a la financiación de partidos siguieron produciéndose (García Viñuela, 2019) y el endeudamiento no se moderó.

#### ***2.2.2.1. Financiación Pública***

Uno de los primeros aspectos regulados en la LOFPP 1987 fue el reconocimiento de los ingresos públicos y privados que los partidos podían recibir. En el área de la financiación pública se reconocían tres fuentes diferentes: 1) las subvenciones electorales dispuestas en la LOREG; (2) las subvenciones estatales para los grupos parlamentarios en el Senado y en el

Congreso estipuladas en los respectivos reglamentos, así como las que establecieran las normativas autonómicas para los grupos en las Asambleas autonómicas; y 3) las subvenciones anuales para el gasto corriente. De estas tres vías de financiación pública, solo las últimas subvenciones eran objeto de regulación específica por parte de la LOFPP 1987, quedando el resto, como indicaba la propia Ley, sujetas a otras normas del ordenamiento jurídico.

Las subvenciones para el gasto corriente, por primera vez previstas en la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, estaban reguladas en el lacónico capítulo primero de la LOFPP 1987 dedicado a la financiación pública. En este capítulo se reconocía que, el Estado, con una periodicidad anual y con cargo a los PGE, debía entregar subvenciones no condicionadas a los partidos políticos que tuvieran representación en el Congreso de los Diputados. Además, desde la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2003, de 1 de marzo, para la Garantía de la Democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los Concejales, también se contemplaban con cargo a los PGE asignaciones anuales para sufragar los gastos de seguridad de las formaciones políticas.

Para la distribución de ambas subvenciones se atendería al número de votos y escaños obtenidos por cada partido en las últimas elecciones a la Cámara baja. Si bien la Ley era continuista en cuanto al método de reparto de las subvenciones basado en escaños y votos, introducía un nuevo criterio para la asignación de estas subvenciones, por el cual los escaños conseguidos en el Senado no se tendrían en consideración, el doble criterio corregido (García Viñuela y Artés, 2005). Siguiendo este criterio, la partida presupuestaria destinada a las subvenciones se dividiría en tres partes iguales. Una fracción se repartiría proporcionalmente al número de escaños que obtuviera cada partido en el Congreso de los Diputados y las otras dos en función de los votos obtenidos por cada formación política, con la salvedad de que no

se computarían los votos obtenidos en las circunscripciones en las que no se hubiese alcanzado, como mínimo, el umbral del 3% de votos válidos.

La Ley, por tanto, seguía planteando el mismo problema de discriminación entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios presente en el reparto de subvenciones ordinarias de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, aunque suponía un progreso respecto a esta (Holgado, 2003). Al menos, en las circunscripciones donde se alcanzase el requisito del 3%, los votos se traducirían en una compensación económica con independencia de que se hubiera obtenido escaño, condición indispensable en la mencionada Ley 54/1978.

Por otro lado, una de las cuestiones que no concretaba la LOFPP 1987 es la cuantía de las subvenciones, quedando a discreción de los propios interesados (los partidos políticos) como responsables, en última instancia, de la aprobación de los PGE. Así que, valiéndose de esta ventaja y siguiendo una estrategia de maximización de ingresos (Scarrow, 2004), las formaciones políticas no desaprovecharon la oportunidad de mejorar su maltrecha economía y en 1987 se presupuestó un incremento de las subvenciones públicas para el gasto ordinario de un 140% (García Viñuela y Artés, 2005; García Viñuela y González de Aguilar, 2014). El objetivo, en parte, era que este aumento contribuyera a dar solución a la deuda histórica que mantenían las formaciones políticas con las entidades de crédito (Martínez Cousinou, 2013; Maroto, 2018), aunque, como se verá más adelante, los problemas de endeudamiento persistieron. Para lo que sirvió este incremento, sin duda, fue para la confirmar el papel vertebral que, desde entonces, iba a asumir el Estado en la financiación de los partidos políticos (García Viñuela y Artés, 2005).



### ***2.2.2.2. Financiación Privada***

Continuando con el modelo de financiación dispuesto en la LOFPP 1987, el otro medio contemplado en la Ley para financiar las actividades ordinarias de los partidos políticos eran los recursos de origen privado. Unos ingresos que, de acuerdo con la concepción de los partidos políticos como entidades privadas, deberían ser los más abundantes, pero que, sin embargo, desde el inicio de la transición siempre tuvieron un papel menor en la actividad económica de los partidos españoles, al menos, los de carácter lícito.

Dentro de la categoría de recursos privados que reconocía la LOFPP 1987 para la financiación ordinaria se encontraban las cuotas y aportaciones de sus afiliados; los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; los créditos que concertaran; las herencias y legados y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtuvieran.

Además, al igual que la Ley electoral, la LOFPP 1987 también imponía una serie de limitaciones y prohibiciones a la financiación privada. Así, del mismo modo que preveía la LOREG, los partidos no podían recibir financiación de empresas públicas, ni de empresas que, con contrato en vigor, prestaran servicios o realizaran obras o suministros para alguna Administración pública. Tampoco de Gobiernos y organismos públicos extranjeros (excepto las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo). Si bien, a diferencia de la LOREG, sí que eran admitidas las donaciones de personas extranjeras con los mismos requisitos que las donaciones de nacionales.

En este sentido, las donaciones de nacionales y extranjeros no podían ser finalistas y podían proceder tanto de personas físicas como de empresas, aunque para estas últimas se exigía el acuerdo del órgano social competente al efecto. Asimismo, se fijaba en 10.000.000 de pesetas

(60.101,21 euros) el importe máximo que una persona física o jurídica podía aportar a un partido. Un límite que decuplicaba el que establecía la LOREG en ese momento, evidenciando, una vez más, las contradicciones e incongruencias entre las dos normativas y, en consecuencia, su cuestionable eficacia. Es fácil colegir que los límites y prohibiciones de las donaciones en los períodos electorales bien podían eludirse si estas se reconducían como donaciones ordinarias.

Pero, este no es el único artificio que posibilitaba la LOFPP 1987 para soslayar las limitaciones cuantitativas y cualitativas impuestas a la financiación privada. A diferencia de la LOREG, para la actividad permanente, las donaciones anónimas sí estaban permitidas y, en conjunto, no podían superar el 5% de la cantidad asignada en los PGE para el gasto ordinario de los partidos (artículo 4.3.a). Sin embargo, como los mecanismos de control eran poco efectivos y, como se ha resaltado, fácilmente salvables, muchas donaciones anónimas no se declaraban y, por tanto, no computaban para el límite del 5% (Ariño, 2009; Martínez Cousinou, 2013). De forma análoga, las deficiencias de la LOFPP 1987 permitían que la cuantía admitida para las donaciones nominativas se pudiese exceder si se hacían de forma anónima (García Viñuela, 2007).

En este punto no cabe más que reiterar la importancia de la identificación del donante y las cantidades donadas por encima de las prohibiciones y limitaciones, un aspecto, sin embargo, que la Ley obvió. Pese a que, para facilitar la información y la transparencia, estipuló que el importe de todas las donaciones se abonaría en cuentas de entidades de crédito abiertas en exclusiva para tal fin, dado que la Ley permitía las donaciones anónimas no exigía la identificación del donante.

Otras deficiencias de la Ley también afectaban a una de las fuentes más sensibles de la financiación privada, los créditos bancarios. El legislador, siendo consciente de la excesiva

dependencia del sector financiero que tenía la mayoría de organizaciones políticas y, para tratar de contener el endeudamiento, decidió incluir la prohibición de dedicar más del 25% de los ingresos procedentes de la financiación pública a la amortización anual de los créditos. Sin embargo, estos límites no siempre se cumplieron y no evitaron que los partidos se endeudaran más. Por el contrario, pese a que la Ley no lo contemplaba, ayudaron a que algunos créditos terminaran en impago y otros fuesen condonados (Murillo de la Cueva, 1993). Aunque las cifras sobre impagos y condonaciones son muy escasas dado el interés que tienen los partidos y las propias entidades financieras en ocultarlas (Ariño, 2009; Sánchez Muñoz, 2013), según recoge el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) en su Informe de Evaluación sobre la Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España emitido en 2009, se estima que, solo entre 1997 y 1999, las entidades de crédito condonaron a los partidos préstamos por valor de 19.100.000 euros.

En definitiva, la limitada eficacia de los mecanismos de control de la Ley hizo fácilmente eludibles algunas de sus disposiciones (Ariño, 2009; Martínez Cousinou, 2013), por lo que no fue capaz de evitar que se llevaran a cabo prácticas de financiación ilícitas que pudieran establecer relaciones basadas en intereses espurios entre los donantes y los partidos políticos. Por el contrario, se podría afirmar que la LOFPP 1987 dejó como legado los múltiples casos de corrupción que tuvieron lugar durante los años 90 y los primeros años del siglo XXI.

Así las cosas, la corrupción, la insuficiencia económica y el endeudamiento bancario continuaron siendo los males endémicos de los partidos políticos que estuvieron en el origen de la reforma que, en 2007, aprobó la actual Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos.

### ***2.2.3. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos***

En efecto, el origen de la LOFPP 2007 estuvo estrechamente relacionado con los constantes escándalos de corrupción que se produjeron desde la aprobación de la LOFPP 1987 y que se extendieron hasta los primeros años de este siglo. Fueron dos décadas en las que, prácticamente, todos los principales partidos políticos se vieron salpicados por el fenómeno de la corrupción, ya sea por financiación ilegal (caso Tragaperras (PNV), caso Naseiro (PP), caso Filesa (PSOE), escándalo tres por ciento (CIU)) o por corruptelas individuales (caso Roldán, caso Mariano Rubio, caso Juan Guerra). Una perversión del sistema político que fue denunciada y difundida por los grandes periódicos y que supuso una significativa pérdida de credibilidad y reputación de los partidos ante la opinión pública (Martínez Cousinou, 2013). Pero, además de los problemas de corrupción que tanto denigraban la imagen pública de la clase política, las formaciones políticas seguían expuestas a un grave problema de insuficiencia económica que derivaba en un elevado sobreendeudamiento con las entidades de crédito.

Se hacía necesario, por tanto, cambiar la legislación para tratar de dar respuesta a las deficiencias y vacíos legales que presentaba la LOFPP 1987 y que eran aprovechados por las formaciones políticas y sus cargos para obtener réditos electorales o enriquecimiento personal. Además, también era un asunto prioritario reformar las fuentes de financiación política contenidas en dicha normativa para sanear la delicada situación financiera de estas organizaciones. Ambas cuestiones centrarían el debate de los intentos de reforma de la Ley iniciados en 1994, 1996 y 2005.

Aunque durante los dos primeros procesos de reforma, prácticamente todos los grupos parlamentarios coincidieron en la necesidad de reforzar la transparencia de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, así como en la de incrementar la financiación pública (Cortés Bureta, 2000), en lo referente a la financiación privada no lograron el consenso.

La prohibición de las donaciones anónimas y empresariales y la amnistía de la deuda histórica de algunas formaciones políticas eran puntos discrepantes. El coste económico que representaban para los distintos partidos estas tres fuentes de financiación era muy diferente y cada grupo quiso imponer sus intereses haciendo imposible, en las dos ocasiones, que la necesaria reforma saliera adelante (Martínez Cousinou, 2013).

Después del fracaso de la década de los 90, la modificación de la LOFPP 1987 ya no se abordaría hasta 2004. En este *impasse* España suscribió la Recomendación que el Consejo de Europa adoptó en 2003, relativa a las medidas legislativas que deberían tomar los Estados Miembros para combatir la corrupción política en sus respectivas naciones. Para dar cumplimiento a esta Recomendación y con motivo de las elecciones generales de 2004, los partidos incluyeron de nuevo en sus programas políticos la preocupación por regenerar la vida política y reforzar el control y la transparencia del sistema (Martínez Cousinou, 2013). En esta ocasión, la proposición de ley para reformar la LOFPP 1987 presentada por el grupo parlamentario de Esquerra Republicana en 2005 no se iba a ver frustrada por las desavenencias entre los grupos. Los partidos eran conscientes del desprestigio que les habían ocasionado los escándalos de corrupción y necesitaban resolver sus problemas financieros, de modo que era imperativo llegar a un acuerdo sobre las cuestiones que les separaban.

En esta coyuntura, finalmente en julio de 2007 pudo aprobarse la LOFPP 2007 con el consenso de todos los grupos políticos, a excepción del PP. Una Ley que introducía nuevas medidas de control y transparencia sobre la actividad económico-financiera de los partidos políticos en línea con las Recomendaciones del Consejo de Europa pero que, a su vez, reflejaba la voluntad interesada del regulador de establecer una legislación favorable a sus intereses (García Viñuela y González de Aguilar, 2011; Pérez Francesch, 2009).

### ***2.2.3.1. Financiación Pública***

Sin duda, la aprobación de la LOFPP 2007 fue posible por las concesiones que en el ámbito de la financiación pública se hicieron a los partidos. Una de estas concesiones fue el incremento de las subvenciones estatales para la actividad ordinaria que aumentaron en un 20% con respecto al año anterior, pasando de una dotación en los PGE de 65 millones a 78 millones de euros. Además, las cantidades se irían actualizando, como mínimo, conforme al incremento del índice de precios al consumo (IPC).

Otro de los beneficios que, con la intención de dotar a los partidos de más recursos, se les concedió fue el reconocimiento de nuevas subvenciones para los gastos ordinarios, las procedentes de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Si bien hay que matizar que, tal y como se recoge en los informes del TCu, los partidos ya venían recibiendo importantes ayudas de algunas de estas administraciones con anterioridad a su legalización y, en consecuencia, no en todos los casos supusieron ingresos adicionales.

Por su parte, en el criterio de reparto de las subvenciones estatales, la nueva legislación también incluía una novedad. Aunque conservaba la norma de repartir un tercio de las mismas en función del número de escaños obtenidos en el Congreso y dos tercios en función del número de votos de cada partido, eliminaba el umbral del 3% de votos. Desde su aprobación ya no sería necesario haber obtenido, al menos, un 3% de votos válidos en una circunscripción para que pudieran ser considerados a efectos de la distribución de la subvención, sino que todos los votos computarían.

La eliminación de este requisito contribuía a reducir las desigualdades entre los partidos parlamentarios, puesto que mejoraba la asignación económica de algunos partidos minoritarios que no conseguían alcanzar tal porcentaje de votos en gran parte de las circunscripciones en

las que se presentaban (Pérez Francesch, 2009; García Viñuela y González de Aguilar, 2011; Almagro, 2014; Santano, 2016). No obstante, no es necesario recordar que la Ley seguía vetando el acceso a los recursos públicos a los partidos sin representación en el Congreso. Mantenía la discriminación entre fuerzas parlamentarias y extraparlamentarias de la LOFPP 1987 y, por consiguiente, la protección del *statu quo* (Rodríguez Teruel et al., 2013; Sánchez Muñoz, 2013, 2015).

Cabe señalar, además, que las comunidades autónomas también atenderían al mismo método discriminatorio para distribuir las subvenciones anuales. Solo serían entregadas a los partidos políticos que obtuvieran representación en el correspondiente Parlamento autonómico y las cantidades se asignarían en función del número de escaños y votos obtenidos por cada partido político.

Continuando con el incremento de los recursos públicos, pero en este caso indirectos, el nuevo texto legal incorporó un régimen tributario preferente para los partidos políticos. Se les eximía de tributar en el impuesto sobre sociedades por las rentas obtenidas para la financiación de las actividades que constituyen su objeto o finalidad específica. Es decir, cuotas y aportaciones, subvenciones públicas, donaciones, rendimientos procedentes de sus actividades propias y rendimientos generados por los bienes y derechos que integran el patrimonio del partido político. En definitiva, prácticamente, la totalidad de los ingresos que recibieran las formaciones políticas gozarían de esta exención.

Igualmente, una nueva forma de financiación pública indirecta que dispuso la LOFPP 2007 fueron los beneficios fiscales para las contribuciones privadas a los partidos políticos. Los contribuyentes que realizaran donaciones o aportaciones o pagaran cuotas de afiliación a un partido podrían beneficiarse de una deducción de hasta 600 euros cada año en el impuesto sobre la renta.

### **2.2.3.2. Financiación Privada**

Por lo que respecta al área de la financiación privada, los cambios más ambiciosos introducidos por la nueva Ley de financiación estaban alineados con el propósito de evitar que los donantes pudieran influir en las decisiones políticas. Al menos, así se argumenta en la exposición de motivos de la LOFPP 2007. Con esta consideración, una de las novedades más sustantivas fue la supresión de las donaciones anónimas. Unos ingresos que habían reportado importantes entradas de efectivo a algunas formaciones políticas y que, precisamente por dicha razón, había sido uno los asuntos discrepantes en el debate de la reforma de la LOFPP 1987.

Sin duda, la ausencia de transparencia en este tipo de contribuciones con la consiguiente imposibilidad de control por parte del órgano fiscalizador urgía a su prohibición. No solo para poder identificar a los donantes y prevenir que sujetos no autorizados pudieran financiar a los partidos, sino también para impedir que se utilizaran para sobrepasar los límites de las donaciones nominativas, así como para garantizar la igualdad de oportunidades entre las formaciones políticas. No obstante, como denuncia Sánchez Muñoz (2013), la transparencia no era completa. La nueva legislación permitía que la identidad de los donantes fuese conocida por el TCu, pero no establecía para los partidos políticos ninguna obligación de publicidad al respecto. Por tanto, se privaba a los ciudadanos de su legítimo derecho a tener acceso a dicha información y, en consecuencia, de poder someterla a escrutinio (Peschard y Astorga, 2012).

En cuanto al resto de donaciones, la LOFPP 2007 mantenía la legitimidad de las procedentes de personas físicas y jurídicas en los mismos términos que la Ley de 1987. Ello, a pesar del cuestionamiento que se había hecho de las contribuciones empresariales por las posibilidades de corrupción que pueden implicar. Además, como novedad, por un lado, ampliaba el límite de todas las donaciones nominativas pasando de 60.000 a 100.000 euros por persona y año. Y,



por otro, excluía de estos límites cuantitativos las donaciones en especie de inmuebles pudiendo estas alcanzar cualquier importe.

Indudablemente, en la adopción de tales medidas había una clara intención de contrarrestar los perjuicios económicos derivados de la prohibición de las donaciones anónimas. Y ese mismo objetivo debió de ser el que llevó al legislador a establecer un régimen de financiación ventajoso para las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos. En este sentido, debe valorarse como positivo que, con la nueva Ley, las donaciones que pudieran recibir estas entidades se sometieran a los mismos requisitos y límites que las recibidas por los partidos políticos. Sin embargo, para las fundaciones se fijaban ciertas singularidades. Por una parte, no se les aplicaba el límite de 100.000 euros a las donaciones que una persona física o jurídica podía hacer, sino que podían recibir donaciones de hasta 150.000 euros. Y, por otra parte, se les permitía recibir donaciones de empresas que mantuvieran contratos vigentes con las Administraciones públicas cuando, en el caso de los partidos políticos, estaban prohibidas.

En la práctica implicaba que los partidos, utilizando este resquicio legal, se pudieran financiar, a través de sus fundaciones, con dinero procedente de las propias empresas a las cuales les concedían contratos públicos. No obstante, esta no era más que una de las lagunas legislativas que permitía a las empresas concesionarias realizar donaciones a los partidos. También podían hacerlo de manera directa siempre y cuando las contribuciones se produjeran con anterioridad al inicio del contrato o una vez este hubiera finalizado. Aunque pueda carecer de lógica, en estos casos, la Ley no imponía ninguna restricción. Algo que el GRECO (2009) valoró como preocupante, pues podía dar lugar a que el dinero interesado fluyera hacia los partidos políticos que intercedieran en dichos contratos públicos.

Por último, otra de las medidas más cuestionadas que incorporó la LOFPP 2007 fue autorizar la negociación de las condiciones de deuda entre los partidos políticos y las entidades de crédito

acreedoras. Una cuestión que no estaba prevista en la legislación anterior, pero que, sin embargo, no impedía que estos acuerdos se produjeran con cierta regularidad, tal y como había señalado el TCu en sus informes. Por ello, el órgano supervisor había propuesto en la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de partidos políticos, de 30 de octubre de 2001, que se incluyera una referencia explícita a las condonaciones de deuda, ya fuera autorizándolas o prohibiéndolas. El legislador, en 2007, optó por legalizarlas previendo el requisito de que se llevaran a cabo según los usos y costumbres del tráfico mercantil.

Coincidiendo con Ariño (2009), una disposición así significaba “vía abierta a la condonación” (p.17). Además, a diferencia de las donaciones, a las condonaciones no se les imponía ningún límite cuantitativo y en caso de producirse, solo era obligatorio que las partes informaran al TCu y al Banco de España. No obstante, en la práctica, el TCu tampoco podía recabar información sobre el endeudamiento de los partidos políticos a través del Banco de España. Como se recoge en la Moción sobre el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas aprobada el 24 de febrero de 2011, el carácter reservado de los datos, el deber de secreto del Banco de España y que el TCu no hubiese sido contemplado como una de las excepciones a dicho deber, imposibilitaban que éste órgano de control superior pudiera disponer de dicha información.

En consecuencia, el tratamiento dado a las condonaciones de deuda en la Ley, como reconoció con preocupación el GRECO (2009), podría implicar que las entidades de crédito utilizaran los préstamos para financiar a los partidos políticos sin tener que someterse a las restricciones de las donaciones. No cabe duda de que la condonación de las deudas bancarias es un acto que constituye en la práctica una donación encubierta (Almagro, 2015; Ruíz-Rico, 2014, 2015; Sánchez Muñoz, 2013, 2015) y que se puede presumir que pretende algún beneficio. Supone

una vulneración del principio de igualdad para los propios partidos políticos, porque no todos tienen el mismo poder para negociar con los bancos (Díaz Santana, 2000; Santano, 2016). Además, es un perjuicio para los ciudadanos, en la medida en que se articulen políticas a favor del sistema financiero que supongan un menoscabo para el interés general.

La condonación de deudas es una fórmula de financiación indirecta que “pese a no a ser claramente antijurídica, (...) supone una ruptura con los principios de objetividad, igualdad/proporcionalidad y neutralidad ideológica que orientan el modelo de financiación” (Ruíz-Rico, 2015, p. 299). Así pues, no resulta coherente que en la misma ley que se incluyen medidas para prevenir que determinados donantes puedan condicionar la actuación de los partidos políticos se autoricen, sin límite alguno, las condonaciones de deuda por parte de las entidades de crédito (Pérez Francesch, 2009; García Viñuela y González de Aguilar, 2014).

En resumen, de acuerdo con lo expuesto, la LOFPP 2007 incrementó el nivel de fiscalización y control de los partidos políticos y de las fundaciones y asociaciones vinculadas, pero incluyó u omitió determinadas disposiciones que limitaban el alcance de las medidas para garantizar una verdadera transparencia de la financiación de los partidos políticos. La nueva norma, por tanto, nació con numerosas imperfecciones que impedían dar solución a los constantes problemas de irregularidades y corrupción que presentaba la financiación política estando abocada, desde el principio, a ser revisada.

#### ***2.2.4. Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de Reforma de la ley orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos***

Solo fue necesario que transcurrieran cinco años para que una amplia mayoría del Parlamento, con el propósito de enmendar parte de las deficiencias de la LOFPP 2007, aprobase su reforma mediante la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre. Se trataba de dar respuesta a algunas de

las consideraciones y recomendaciones que en materia de transparencia había hecho el GRECO (2009). Pero, la reforma legal también tenía entre sus objetivos principales adecuar la financiación pública de las formaciones políticas y sus fundaciones al contexto de crisis económica del país aplicando medidas de austeridad. Para ello, por un lado, las subvenciones públicas destinadas a la financiación ordinaria de los partidos y a sus gastos de seguridad, y las subvenciones para las fundaciones vinculadas a los partidos, se redujeron en un 20% respecto al año anterior. Y, por otro lado, se desvinculó la actualización automática de las subvenciones ordinarias a la evolución del IPC y, en su lugar, se dispuso que las cantidades fuesen consignadas anualmente en los PGE.

Por primera vez, los partidos políticos decidían ir en contra de sus intereses económicos y minorar sus propias subvenciones. En la Ley Orgánica 5/2012 se justificaba como un acto de responsabilidad ante la delicada situación económica del país. Ciertamente, en parte pudiera ser así, pero la medida también obedecía a una estrategia de recuperación de legitimidad social en un momento de crisis no solo económica, sino también de confianza en las instituciones. En esta línea de recuperar la credibilidad y prestigio social irían algunas de las otras reformas que incluiría la Ley. Se trata de medidas orientadas a prevenir la financiación irregular endureciendo las condiciones de acceso a la financiación privada, fortaleciendo los sistemas de control y transparencia de los ingresos y gastos de los partidos políticos y mejorando el régimen sancionador.

De acuerdo con estos fines, se aumentaba el número de sujetos que no podrían financiar a los partidos políticos. Ya no serían solo las empresas que prestasen servicios o realizasen obras para las Administraciones públicas, sino que tampoco podrían realizar donaciones a los partidos las empresas pertenecientes al mismo grupo que aquellas, las empresas participadas mayoritariamente por aquellas, ni sus fundaciones. Además, también quedarían sujetas a la

prohibición de donar a los partidos, las fundaciones privadas, asociaciones o entidades que recibieran subvenciones públicas, o cuyo presupuesto estuviera integrado, en todo o en parte, por recursos públicos.

Otro de los puntos problemáticos de la LOFPP 2007 que abordaría el legislador en la reforma de 2012 serían las condonaciones de deuda. Pese a que se siguió permitiendo la total o parcial condonación de las deudas de las entidades financieras, se restringía la capacidad de obtener financiación por esta vía, prohibiendo las que superaran los 100.000 euros, incluyendo en dicha cantidad tanto principal como intereses de la deuda. Aunque, como advierte Santano (2016), la nueva disposición no aclaró si el límite era por entidad financiera o por el conjunto de condonaciones que se le hubieran hecho al partido político durante todo el año, aun cuando es evidente que la repercusión económica pudiera ser bien distinta.

Por otro lado, la reforma de 2012 reforzaba los mecanismos de control, transparencia y sanción aplicables a los partidos políticos. Obligaba a los partidos a prever un sistema de auditoría interna, a publicar las cuentas anuales a través de sus páginas web y a notificar al TCu cualquier donación superior a 50.000 euros en un plazo máximo de 3 meses desde su aceptación. Asimismo, incluía algunas reformas que mejoraban y facilitaban el procedimiento sancionador (Carbajosa, 2012; Delgado Del Rincón, 2016).

En cuanto al control y fiscalización de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos, la Ley también realizó progresos. Desde 2012 se les exigieron requisitos de publicidad activa y notificación similares a los de los partidos, extendiéndose tanto al conjunto de sus aportaciones y no solo a las donaciones, como a los mecanismos de fiscalización, control y sanción contenidos en la Ley.

Sin embargo, en materia de donaciones, es indiscutible que el legislador quiso que los requerimientos para las fundaciones fueran especialmente laxos, incluso más que en 2007, y así lo constatan las particularidades que incluyó en la reforma. Siguió permitiendo que estas entidades pudieran recibir donaciones de empresas privadas con contratos en vigor con las Administraciones públicas. Mientras que mantuvo las donaciones a los partidos políticos restringidas a 100.000 euros por persona y año, suprimió los límites cuantitativos de las donaciones realizadas a las fundaciones. La única imposición que se hacía al respecto era el deber de formalizar en documento público todas las donaciones monetarias recibidas de personas jurídicas y que excedieran los 120.000 euros. Igualmente, en el ámbito de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos, excluyó de la consideración de donación las entregas monetarias o de bienes que tuvieran por objeto la financiación de una actividad o proyecto concreto que, siendo afín al objeto social o estatutario de las entidades intervinientes, respondiera al interés común de las mismas. Por consiguiente, este tipo de aportaciones que pueden resultar bastante importantes no estarían sometidas a los requisitos y límites previstos para las donaciones.

Como conclusión, la Ley de 2012 implementó algunas mejoras en la LOFPP 2007 pero, todavía seguían siendo insuficientes. Como se expone en el Segundo Informe de Cumplimiento del GRECO (2013), el régimen de financiación preferente concedido a las fundaciones y asociaciones vinculadas mantenía abierta la posibilidad de que estas entidades recibieran recursos prohibidos para los partidos políticos y después los canalizaran a estos. No preveía ninguna consecuencia para los casos en los que se infringían las obligaciones de publicidad y de sus plazos o de disponer de un sistema de control interno. Por su parte, el sistema sancionador era absolutamente deficiente, pues no contemplaba sanciones para los donantes. Las sanciones tenían, exclusivamente, carácter económico y quedaban impunes algunos de los posibles quebrantamientos de la Ley. Todas estas carencias y debilidades no contribuían, en

absoluto, a la prevención de la corrupción en el terreno de la financiación política. Por el contrario, corroboraban que “uno de los fallos endémicos de la financiación de los partidos ha sido la ineficiencia legislativa frente a posibles vías de financiación irregular” (Almagro, 2014, p.540) y que, por tanto, nuevas reformas deberían ser abordadas.

### ***2.2.5. Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos***

Apenas dos años y medio después de la reforma de 2012 se aprobó la segunda modificación de la LOFPP 2007 mediante la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo. Una Ley dirigida, como las anteriores, a la lucha contra la corrupción y considerada, hasta ahora, como la más ambiciosa en materia de control y transparencia de los partidos políticos (Sánchez Muñoz, 2015; Jiménez y Villoria, 2018).

Tras la reforma se redujo a la mitad la cuantía que una misma persona física puede donar a un partido, pasando de 100.000 a 50.000 euros por año. No obstante, se mantuvo el equivocado criterio de que dicho límite no se aplicara cuando el objeto de la donación fuera un bien inmueble. A su vez, en el texto reformado también se redujo a la mitad (25.000 euros) el importe a partir del cual todas las donaciones deben ser notificadas al TCu en el plazo máximo de 3 meses desde su aceptación.

Pero, en el ámbito de la financiación privada, las reformas más destacables que operó la Ley Orgánica 3/2015 en la LOFPP 2007 son la prohibición de la condonación de deudas por parte de las entidades de crédito y la prohibición de las donaciones de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica. El primer cambio legislativo mencionado supone una mejora sustancial en relación al régimen jurídico previo. Se considera que al impedir que los bancos y demás entidades de crédito condonen deudas se moderará el sobreendeudamiento bancario de

los partidos políticos y se limitará el posible control que puedan ejercer las entidades financieras sobre las formaciones políticas.

No obstante, a tales efectos la regulación es insuficiente, pues todavía sigue permitiendo que los partidos lleguen a acuerdos con las entidades de crédito respecto a las condiciones de la deuda que mantienen con estas, aunque incluyendo la novedad de que el tipo de interés que acuerden no puede ser inferior al aplicado en condiciones de mercado. Igualmente, la disposición se considera incompleta porque tampoco ha tenido en cuenta que la prohibición de condonación de deuda por parte de las entidades de crédito puede eludirse fácilmente. Basta con que la entidad financiera no reclame la deuda vencida. En consecuencia, la Ley mantiene el margen para que ambas partes pacten sobre los contratos de deuda, lo cual no permite eliminar las sospechas de que se haga a cambio de favores.

Respecto a la segunda modificación, la prohibición de las donaciones de personas jurídicas, evidentemente, es una disposición orientada a evitar la influencia indebida del capital privado en la actividad política, así como a proteger la igualdad de todas las fuerzas políticas, dificultando que los partidos más afines a los intereses de las organizaciones empresariales obtengan ventajas económicas. Sin embargo, la medida se considera insuficiente para tales propósitos si no va acompañada de mecanismos de vigilancia y transparencia que realmente sean eficaces para impedir que se eluda la prohibición. Porque, no es desacertado pensar que las empresas pueden canalizar esas donaciones a los partidos utilizando otras vías alternativas, como puede ser la utilización de personas físicas interpuestas o de las fundaciones de los partidos políticos.

Asimismo, a este respecto, cabe reiterar la falta de uniformidad de criterios de la LOREG y la LOFPP 2007, pues, como ya se indicó, las donaciones empresariales sí están permitidas para financiar las campañas electorales con un límite de 10.000 euros por persona jurídica. Una



legislación que plantea estas diferencias en una materia común como es la financiación política, además de que “contribuye a generar confusión” (Sánchez Muñoz, 2015, p. 55), favorece, mediante mecanismos legales, que se eludan las prohibiciones.

Por otra parte, avanzando en medidas de vigilancia y transparencia, la LO/2015 también introdujo otras novedades. Incrementó las medidas de control sobre las fundaciones y asociaciones vinculadas, si bien todavía distaban mucho de ser equiparables a las estipuladas para los partidos políticos. Asimismo, reguló la figura del responsable de la gestión económico-financiera del partido, amplió los requisitos de información que deben contener los estados financieros de los partidos y extendió las cuentas anuales consolidadas al ámbito local. Este último aspecto es especialmente relevante para el control de la financiación ilegal porque, como señalan García Viñuela y González de Aguilar (2014), en el ámbito local es donde mayor incidencia tienen esta financiación, sobre todo en áreas como la contratación pública o las operaciones de urbanismo.

Por último, deben señalarse las importantes mejoras que hizo la Ley en el régimen sancionador. Se resolvía la deficiencia que suponía la ausencia de graduación de las infracciones y sanciones en la legislación previa, pasando ahora a ser tipificadas en 3 categorías distintas: muy graves, graves y leves. Además, por primera vez, y en virtud de la reforma del Código Penal (CP) operada por la Ley Orgánica 3/2015, la financiación ilegal se tipificaba como delito, aunque con un desarrollo escaso e impreciso (Olaizola, 2015; Javato, 2017; Baucells, 2018; Rebollo, 2018).

En definitiva, a pesar de que no cabe duda de que, tomando de referencia la LOFPP 1987, los cambios introducidos en la LOFPP 2007 por la Ley Orgánica 3/2015 representan un avance cualitativo en materia de control y transparencia, la legislación todavía, tal y como se ha puesto en evidencia, adolece de defectos importantes que deben ser abordados. Algunos de estos

defectos han sido señalados en el Segundo *Addendum* al Segundo Informe de Cumplimiento del GRECO (2016) y, posteriormente, también han sido tratados en la Subcomisión Parlamentaria relativa al Régimen y la Financiación de los Partidos Políticos creada en junio 2017. Precisamente, dicha Subcomisión celebró su última sesión de trabajo en 7 de marzo de 2018 y en ella se aprobó el Informe sobre las 75 propuestas planteadas por tres grupos parlamentarios (PSOE, Unidos Podemos y Ciudadanos) dirigidas a mejorar el régimen interno y el sistema de financiación de los partidos políticos (BOCG, Núm. 323, de 22 de marzo de 2018).

Así pues, apenas dos años después de la última reforma de la LOFPP 2007 se dieron los primeros pasos para impulsar una nueva modificación de la Ley. Sin duda, Murillo de la Cueva (1993) no erraba al calificar la legislación española sobre financiación de partidos como “interminable”.

### **2.3. EL ENDEUDAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES**

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, los recursos económicos son determinantes en la actividad de los partidos políticos (Johnston y Pattie, 1995; Peschard, 2005) y, lejos de moderarse, las necesidades económicas de las formaciones políticas españolas han ido en aumento. Los datos en los que se basa esta afirmación se muestra en la Tabla 1, donde se aprecia que, conforme a los datos presentados en los informes del TCu, la deuda conjunta con entidades de crédito de las 10 principales formaciones políticas españolas con representación parlamentaria ha experimentado un importante crecimiento entre el año 2000 (125.133.881 euros) y 2015 (207.615.882 euros), alcanzando un incremento de casi un 66% en 15 años (la variación del IPC en ese período fue de un 38,2%).

**Tabla 1**

*Endeudamiento (en euros) con entidades de crédito de los 10 partidos con representación parlamentaria. (2000-2015)*

Partidos Políticos	Año																Δ%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>IU</b>	11.189.331	9.101.840	8.797.617	14.106.311	15.036.344	14.043.323	15.120.613	15.011.611	14.090.364	15.076.135	14.276.382	17.420.722	15.167.281	14.564.494	13.830.561	14.452.261	29,16
<b>PSOE</b>	43.526.552	41.859.302	48.043.584	63.219.372	62.717.137	51.616.160	45.901.866	59.937.433	67.706.069	71.516.758	56.853.117	70.101.939	71.625.187	64.547.422	67.313.330	75.317.553	73,04
<b>PP</b>	12.032.022	8.381.955	6.485.185	31.189.850	28.359.450	16.324.240	55.718.558	59.937.803	59.527.038	63.662.694	54.259.417	77.991.930	54.302.680	40.546.262	32.633.610	48.079.709	299,60
<b>CDC</b>	10.608.302	9.505.670	7.686.755	8.718.308	8.317.953	10.608.302	9.505.670	7.686.755	3.158.306	2.551.323	2.027.607	3.607.972	3.559.126	4.496.632	6.205.027	11.562.726	9,00
<b>BNG</b>	1.037.914	1.493.988	878.072	1.672.114	2.139.012	3.300.111	2.497.245	3.643.219	3.043.469	4.329.687	3.724.494	4.709.902	4.299.894	3.241.852	2.574.892	1.937.354	86,66
<b>UDC</b>	4.350.186	4.775.496	4.410.889	3.882.430	4.719.523	5.021.027	8.990.602	12.201.746	12.200.647	13.602.518	14.110.547	16.336.535	16.720.386	17.164.395	16.462.268	16.268.677	273,98
<b>PNV</b>	18.933.848	19.575.379	19.830.040	20.630.669	14.018.855	14.269.904	14.702.683	17.161.455	20.065.664	25.953.311	28.588.069	27.703.593	28.058.630	21.479.474	20.199.398	20.700.018	9,33
<b>PSC</b>	18.593.544	11.311.616	17.385.424	19.000.518	11.909.450	10.745.312	12.506.243	10.360.398	10.124.952	9.603.089	11.389.467	12.967.865	10.855.563	13.548.239	12.343.876	14.983.368	-19,42
<b>CC</b>	217.737	0	0	714.287	568.761	343.443	184.158	754.418	407.683	531.044	194.981	1.027.719	671.224	362.731	400.135	970.046	345,51
<b>ERC</b>	4.644.445	4.216.551	2.676.620	3.891.249	2.180.467	1.574.183	3.703.716	2.865.829	1.211.847	1.070.067	615.623	2.482.162	1.952.360	270.524	196.254	3.344.169	-28,00
<b>TOTAL</b>	125.133.881	110.221.79	116.194.186	167.025.107	149.966.952	127.846.007	168.831.354	189.560.667	191.536.039	207.896.627	186.039.705	234.350.338	207.212.331	180.222.024	172.159.350	207.615.882	65,91

Entre las razones que han dado lugar a esta situación es de destacar la necesidad de mantener la compleja y engrosada burocracia del partido y, principalmente, de hacer frente a una campaña electoral permanente (García Viñuela, 2009; Rodríguez López, 2011). Estas circunstancias han hecho que los partidos españoles recurran sistemáticamente al crédito bancario, bien como medio para obtener liquidez hasta el cobro de las subvenciones, o bien como medio de financiación para cubrir el déficit de ingresos.

Evidentemente, no todas las formaciones políticas del arco parlamentario tienen la misma relación con el crédito bancario. Tal y como reflejan los datos de la Tabla 1, el crecimiento de este tipo de deuda en algunos partidos es bastante moderado, produciéndose incluso en algunos otros un decremento de la misma. Por otro lado, a este respecto, también conviene hacer un inciso para destacar que los cambios que se están produciendo en el sistema de partidos y en el sistema bancario del país pueden hacer que el endeudamiento bancario de los partidos políticos evolucione en los próximos años de forma diferente a la que lo ha hecho hasta ahora.

Así, un elemento que indica que la dependencia del crédito bancario podría reducirse entre los partidos políticos es el cambio de estrategia financiera que están imponiendo los nuevos partidos, rehusando utilizar deuda financiera para costear sus actividades y optando, en su lugar, por recaudar recursos directos entre los ciudadanos a través de donaciones u otras vías alternativas como el crowdfunding o crowlending.

Igualmente, en este mismo sentido, cabe mencionar el cambio de actitud que, en los últimos años, está teniendo la banca hacia los partidos políticos, mostrando una mayor reticencia a proporcionarles financiación. El motivo que se apunta es el deseo de las entidades de crédito de permanecer al margen de los asuntos económicos de los partidos políticos, pues no quieren que se les asocie con estos por una cuestión de prestigio y reputación. Esta nueva política de

las entidades financieras, sumado a que con la reestructuración que ha sufrido el sector bancario español han desaparecido las principales entidades suministradoras de financiación a los partidos políticos (principalmente cajas de ahorro, aunque también algún banco), ha impuesto una reducción significativa del volumen de crédito concedido a las formaciones políticas (De Barrón y Sevillano, 2019).

No obstante, en términos generales, los créditos bancarios siguen siendo una importante fuente de financiación política dando lugar a organizaciones con una excesiva dependencia de las entidades de crédito y con serios problemas para hacer frente a la devolución de la deuda. Incluso aquellas que por sus resultados electorales han recibido mayores subvenciones. Sin embargo, la sobreexposición a la deuda bancaria no es solo un problema que afecta al ámbito privado de los partidos políticos y amenaza su estabilidad financiera. Además, les deja en una situación de debilidad frente a las instituciones de crédito que puede implicar peligrosas asimetrías, irregularidades y perjuicios, tanto para el sistema de partidos como para el conjunto de la sociedad.

En primer lugar, porque los créditos bancarios pueden ir en contra del principio de igualdad de oportunidades que han de tener las fuerzas políticas y provocar importantes desequilibrios en el sistema democrático (Santano, 2016). Esto es así porque, si bien todos los partidos deberían tener acceso a los préstamos en igualdad de condiciones, lo cierto es que no hay trato igualitario por parte de las entidades bancarias. Para aprobar o denegar un préstamo utilizan criterios como la representación política obtenida en elecciones anteriores, las expectativas de representación pronosticada por las encuestas o la relación con los poderes públicos (Álvarez Conde, 1994, 2005), o simplemente, como señala García Cotarelo (1985), criterios de afinidad política. En definitiva, criterios mayoritariamente subjetivos que no garantizan la igualdad de trato a todos los partidos políticos por parte de las entidades financieras.

En segundo lugar, los créditos bancarios pueden ser causa de irregularidades y distorsión en el mercado crediticio porque pueden ser un medio utilizado por las entidades financieras para influir en las decisiones políticas referentes a este sector. Así puede ocurrir, por ejemplo, con los créditos que conceden los bancos a los partidos en condiciones ventajosas, es decir, con tipos de interés por debajo de mercado. O con las condonaciones de deuda a los partidos políticos por parte de las entidades de crédito. Esta última práctica, aunque se ha intentado ocultar, ha beneficiado históricamente a la mayoría de partidos políticos españoles (Ariño, 2009; Rodríguez Teruel y Casal Bértoa, 2018; Maroto, 2018). Como reconoce Coello de Portugal (2012), es un modo de financiación cuando menos inmoral. Pero, además, y esto es lo más peligroso, podría conllevar algún tipo de beneficio para los bancos sacrificando el interés general y perjudicando la eficiencia de las instituciones (Ohman, 2013a).

En definitiva, se trata de actuaciones en favor de los partidos que no se corresponden con la práctica habitual de los bancos cuando los prestatarios son las empresas o los ciudadanos particulares y que implican costes de agencia consecuencia de la existencia de información asimétrica. En sí, este planteamiento obedece al hecho de que el partido político, una vez elegido, actúe en contra del interés general y en beneficio de los intereses de los facilitadores de crédito y los suyos propios. Sin que los votantes, como actores principales de la relación principal-agente, tengan conocimiento de ello y, por lo tanto, puedan sancionar su comportamiento en las urnas (Lupia, 2003). Y, en el caso de que estas prácticas salieran a la luz, a las pérdidas de agencia también habría que sumarles el coste que implican los fenómenos de corrupción. Costes relacionados con la pérdida de legitimidad social de las formaciones políticas y de los gobiernos (Rose-Ackerman 1996, Gray y Kaufmann, 1998, Johnston, 1999; Seligson, 2002), el desprestigio de la política y la degradación de la democracia (Tanzi y Davoodi, 1997).

Por tanto, el excesivo endeudamiento bancario de las formaciones políticas y las prácticas de condonación por parte de las entidades de crédito son un problema de una gran trascendencia. Como ya se ha mencionado, es un tema de preocupación para el GRECO que, en el citado informe de 2009, reconocía que el sobreendeudamiento con las entidades de crédito deja a los partidos políticos españoles en situación de vulnerabilidad frente a las entidades de crédito y por ello, instaba a las autoridades españolas a adoptar medidas para solucionarlo. Además, en dicho informe, también se advertía de que los préstamos bancarios pueden ser utilizados para financiar a los partidos políticos a través de donaciones encubiertas, sorteando así la normativa en materia de financiación, ya que quedaban fuera de los umbrales permitidos para las donaciones.

Fruto de las recomendaciones del GRECO, y tras nuevos apercibimientos por parte de este órgano del Consejo de Europa (GRECO, 2011, 2013), en 2015, como se ha explicado con anterioridad, se prohibió la condonación, total o parcial, de las deudas por parte de las entidades de crédito, eliminando por tanto la posibilidad de que los partidos pudieran recibir donaciones de las entidades financieras. No obstante, esta medida, tal y como se ha señalado, es fácilmente eludible. Es tan sencillo como que los bancos no reclamen al partido político en cuestión una deuda vencida y no saldada de forma indefinida.

Así pues, todavía es necesario implementar nuevas reformas dirigidas a una mayor regulación de los préstamos y de la posibilidad de endeudamiento bancario de los partidos porque, en general, el sobreendeudamiento bancario continúa siendo un problema para los partidos políticos. Según reconoció el GRECO (2016) en su informe, este proceder puede derivar en riesgos para la democracia y para la economía en su conjunto. Como sostiene Vernardakis (2014) haciendo referencia al fenómeno de endeudamiento bancario de los principales partidos políticos griegos, cuando las organizaciones políticas dependen financieramente de las

entidades de crédito, los intereses del sector bancario, del Estado y del sistema político se alinean, anteponiéndose sin remedio alguno al interés público.

Llegados a este punto del trabajo, como se ha expuesto, es una evidencia que los recursos (públicos y privados) puestos a disposición de los partidos políticos españoles han sido generalmente insuficientes, razón por la cual las formaciones han recurrido frecuentemente al crédito bancario. Por tanto, es lógico contemplar las diferentes fuentes de financiación (subvenciones públicas, cuotas de afiliados, donaciones, aportaciones de cargos públicos y créditos bancarios) como factores determinantes de los niveles de deuda de los partidos políticos. Además, siendo los partidos tan dependientes de estos ingresos y dada su escasa capacidad para generar recursos internamente, pueden estar muy relacionados con el uso de la deuda, ya que su fluctuación aumenta el riesgo percibido de los flujos de efectivo de la organización (Smith, 2012). Por consiguiente, se considera factible la siguiente hipótesis:

**H1:** Las fuentes de financiación de los partidos políticos (públicas y privadas) son factores determinantes de su nivel de endeudamiento bancario.

Por otro lado, teniendo en cuenta que las previsiones legales respecto al endeudamiento de los partidos políticos han estado marcadas por el marco normativo vigente en cada momento, también se estima que el nivel de endeudamiento puede diferir dependiendo de si la ley aplicable es la LOFPP 1987 o la LOFPP 2007. Concretamente, se podría esperar que con el marco regulatorio de la LOFPP 1987, que no contenía referencia alguna a las condonaciones de deuda por parte de las entidades de crédito y solo permitía que se destinara un máximo de un 25% de las subvenciones públicas a la amortización de créditos, los niveles de endeudamiento fuesen más elevados. Por el contrario, tras la aprobación de la LOFPP 2007, la eliminación de dicho límite del 25% y la autorización de la condonación de deudas (hasta



2015), deberían contribuir a reducir la dependencia de los partidos políticos de las entidades de crédito.

Ahora bien, también hay que tener en cuenta que la LOFPP 1987 era bastante menos restrictiva con las fuentes de financiación privada que la LOFPP 2007 y que los mecanismos de control y sanción se han intensificado con esta última normativa siendo más difícil eludir las prohibiciones y limitaciones. Son aspectos que también influyen en el endeudamiento bancario y que pueden hacer variar el signo de la relación entre las variables, puesto que, aunque la LOFPP 2007 facilite, por un lado, la reducción de la deuda, por otro lado, también limita las cantidades de dinero privado que los partidos pueden recibir, pudiendo incrementarla.

Asimismo, como también se ha tenido la oportunidad de señalar, las características diferenciadoras de los partidos políticos pueden influenciar los importes de la financiación bancaria y, por consiguiente, su endeudamiento bancario. En el acceso a la financiación bancaria, las condiciones de los préstamos y las condonaciones de deuda por parte de las entidades de crédito pueden existir asimetrías según las características del partido político. A este respecto, pueden ser factores influyentes el ámbito geográfico en el que lleve a cabo su actividad el partido político, su tamaño y la posición de poder por estar al frente del gobierno de la nación.

En primer lugar, la tasa de endeudamiento puede verse influida por el ámbito de actuación del partido político. Las necesidades financieras de los partidos de ámbito nacional serían mayores que las de los partidos de ámbito autonómico, debido a que concurren a un mayor número de convocatorias electorales y tienen una estructura organizativa mucho más desarrollada. Además, se podría esperar que los partidos de ámbito nacional, al disponer de mayores importes en la financiación tanto pública como privada, podrían tener condiciones más favorables para acceder al crédito bancario. Aunque también es cierto que pudiera ser que

cuanto mayores sean los recursos públicos y privados menor fuese la dependencia financiera, esta opción, a la vista de los resultados reales, no se contempla. Por ello, cabría esperar que haya una relación positiva entre el ámbito nacional de un partido político y el nivel de endeudamiento bancario.

En segundo lugar, el tamaño de la formación política también puede ser un factor determinante del endeudamiento bancario de los partidos políticos. Generalmente, se acepta que la relación entre tamaño y tasa de endeudamiento es positiva, debido a que cuanto más grande es la organización menor riesgo de quiebra presenta (Fama y French, 2002; Rajan y Zingales, 1995). En el caso de los partidos políticos, según Cotarelo (1985), los que tienen mayor tamaño obtienen créditos con más facilidad y en condiciones más ventajosas, puesto que presentan un menor riesgo para los prestamistas. Además, como reconoce Smith (2012), los problemas de selección adversa de las organizaciones más grandes son menores porque pueden aprovechar su mejor reputación para negociar con las entidades financieras. Por tanto, siguiendo estos planteamientos, cabe esperar que los partidos políticos de mayor tamaño presenten tasas de endeudamiento superiores.

Por último, parece razonable que exista relación entre el endeudamiento bancario y que el partido político haya gobernado. Debido a los beneficios que puede reportar estar al frente del gobierno nacional (Bolleyer, 2009, Kopecky et al., 2012), es posible que los partidos que ocupan esta posición tengan un acceso aventajado a los créditos bancarios y las condiciones de los mismos, aumentando su nivel de endeudamiento bancario. No obstante, también es posible que ocupar el gobierno tuviera el efecto contrario en el endeudamiento. Al considerar que el mayor poder legislativo de un partido político puede reportarle ventajas con las instituciones de crédito que, a su vez, redunden en incremento de las tasas de endeudamiento, también cabe plantearse que las mismas ventajas pueden reducirlo. Las condonaciones de deuda es un

ejemplo de ello, ya que es más probable que sean concedidas a aquellos partidos que, gracias a su situación de poder, estén en disposición de ofrecer algún tipo de compensación a cambio.

## **2.4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO EMPÍRICO**

### **2.4.1. Muestra**

Para contrastar las hipótesis planteadas se ha realizado un análisis longitudinal de las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos con representación en el Parlamento español durante los 14 años comprendidos entre 2000 y 2013. Son Bloque Nacionalista Galego (BNG), Coalición Canaria (CC), Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Izquierda Unida (IU), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Partido Popular (PP), Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), Partidos Socialista Obrero Español (PSOE) y Unió Democràtica de Catalunya (UDC). Se trata de los partidos políticos que por tener representación parlamentaria han obtenido subvenciones públicas durante todo el período de referencia. El período elegido, 2000 a 2013, se corresponde con los ejercicios durante los cuales, ante la ausencia de una normativa contable propia, los partidos políticos elaboraron sus estados contables siguiendo el Plan General de Contabilidad de 2007 y, en algunos aspectos, la normativa de la adaptación sectorial para las entidades sin fines lucrativos.

En este punto hay que hacer un inciso para señalar que, en septiembre de 2013, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el Plan de Contabilidad Adaptado a las Formaciones Políticas (PCAFP) con entrada en vigor el 1 de enero de 2014. Un año después y, en virtud de la Ley Orgánica 3/2015, su obligatoriedad quedó suspendida hasta que no fuese adaptado por el TCu a los contenidos de esta Ley. Dicha adaptación no fue aprobada hasta diciembre de 2018 y la aplicación del PCAFP solo resulta obligatoria para las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios económicos iniciados a partir del 1 de enero de 2019. No obstante, pese a no ser

obligatorio, desde 2014, la mayoría de partidos ya elaboraron de sus estados contables aplicando esta normativa contable.

Una vez hecha esta puntualización, procede indicar que los datos contables utilizados en el estudio se han extraído de los balances y cuenta de pérdidas y ganancias consolidados de los informes del TCu sobre la fiscalización de los estados contables de los partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados. Es un periodo de 14 años correspondiente a 140 observaciones que se considera suficientemente amplio para alcanzar el objetivo propuesto y que, además, comprende varias convocatorias electorales. Además, la información contenida en los estados contables consolidados es la que permite una mejor y más adecuada valoración de la situación económica y financiera del conjunto de la organización política, ya que estas cuentas anuales suponen la agregación de los estados financieros de la organización en sus diferentes ámbitos de actuación.

Por otra parte, cabe mencionar que, para que la información fuera fiable y comparable, fue preciso homogeneizar la diversidad de formatos de estados contables presentados por los partidos políticos. Además, se reelaboraron de acuerdo con las observaciones realizadas por el TCu consecuencia de las deficiencias y errores contables detectados en los estados financieros depositados por cada partido político en los ejercicios económicos estudiados. Errores relacionados, entre otros aspectos, con la clasificación de los distintos elementos de las cuentas anuales, equivocaciones en la distribución temporal a corto y largo plazo de las partidas, criterios de registro y valoración aplicados incorrectamente, operaciones recíprocas en los estados consolidados y reclasificación de cuentas.

### 2.4.2. Variables

En la tabla 2 se definen la variable dependiente e independientes, tanto continuas como dicotómicas, que han sido utilizadas para contrastar la hipótesis planteada.

**Tabla 2**

*Variables analizadas*

Variable	Descripción	Abreviatura
Endeudamiento bancario	Deudas con instituciones financieras / (Pasivo+Patrimonio Neto)	END
Entradas de tesorería por cuotas de afiliados	Entradas de tesorería por cuotas de afiliados / Total entradas de tesorería	CA
Entradas de tesorería por aportaciones de cargos públicos	Entradas de aportaciones de cargos públicos / Total entradas de tesorería	ACP
Entradas de tesorería por donaciones	Entradas de tesorería por donaciones / Total entradas de tesorería	D
Entradas de tesorería por subvenciones públicas	Entradas de tesorería por subvenciones / Total entradas de tesorería	SUB
Entradas netas de tesorería por préstamos bancarios	Entradas netas de tesorería por préstamos bancarios / Total entradas de tesorería	PBN
Tamaño del partido político	Logaritmo de activo total	TMÑ
Ley de financiación de partidos políticos	Ley de financiación vigente durante el período OLFPP 2007: 1; OLFPP 1987: 0	LOFPP
Gobierno	El partido político gobierna el país Sí: 1; No: 0	GOB
Ámbito	Partido político cuyo ámbito de actuación es nacional o solo autonómico Ámbito nacional: 1 Ámbito autonómico: 0	AMB

A diferencia de los trabajos de Ariño, (2009) y Martínez Cousinou, (2013), que utilizan el valor absoluto de la deuda para medir el endeudamiento, para cuantificar la variable dependiente END se ha seguido a Brusca y Condor (2001), Palomares y Peset (2015). De esta forma, con el ratio definido se consiguen solventar los inconvenientes que suponen la existencia de

patrimonios netos negativos en el cálculo del ratio de endeudamiento bancario. Indicar que para su cálculo se han considerado las deudas con entidades de crédito a corto y a largo plazo. En cuanto a las variables explicativas, se corresponden con el porcentaje que representan las entradas de tesorería de las diferentes fuentes de financiación de los partidos políticos sobre las entradas de tesorería totales.

Dado que tanto las características individuales de los partidos políticos, como la normativa de financiación vigente pueden influir en la relación entre los recursos financieros obtenidos y el endeudamiento bancario de los partidos políticos, se han introducido cuatro variables de control en el estudio. De esta forma se mejora y enriquece la profundidad del estudio y se aumenta la relevancia y el alcance de los resultados y conclusiones obtenidas del mismo. A tal efecto, se ha considerado, por un lado, el tamaño de la organización política medido como el logaritmo del activo total. Y, por otro lado, expresadas, tal y como refleja la tabla 2, en forma dicotómica, las variables que identifican la Ley de financiación de partidos políticos vigente en cada momento de la serie temporal, la circunstancia de que el partido político haya estado en el gobierno de la nación y el ámbito geográfico de actuación de la formación política. Para esta última variable se ha atendido a la clasificación de partidos que hacen Barrio et al, (2010).

### **2.4.3. Metodología**

Para contrastar la hipótesis planteada se han considerado las interrelaciones de las variables definidas a través de un análisis multivariante utilizando una regresión lineal múltiple, donde la variable dependiente es el endeudamiento bancario y las variables independientes son las diferentes fuentes de financiación. Además, se han introducido las variables de control, TMÑ, LOFPP, GOB y AMB, así como la interacción de variables dicotómicas con variables independientes. Por lo tanto, el modelo de regresión definido para contrastar las hipótesis es el siguiente:

$$\begin{aligned}
END_{it} = & \alpha_0 + \beta_1 CA_{it} + \beta_2 D_{it} + \beta_3 ACP_{it} + \beta_4 SUB_{it} + \beta_5 PNB_{it} + \beta_6 TM\tilde{N}_{it} + \beta_7 GOB_{it} + \beta_8 AMB_{it} + \\
& \beta_9 LOFPP_{it} + \beta_{10} GOB * CA_{it} + \beta_{11} GOB * D_{it} + \beta_{12} GOB * ACP_{it} + \beta_{13} GOB * SUB_{it} + \beta_{14} GOB * PNB_{it} \\
& + \beta_{15} AMB * CA_{it} + \beta_{16} AMB * D_{it} + \beta_{17} AMB * ACP_{it} + \beta_{18} AMB * SUB_{it} + \beta_{19} AMB * PNB_{it} + \\
& \beta_{20} LOFPP * CA_{it} + \beta_{21} LOFPP * D_{it} + \beta_{22} LOFPP * ACP_{it} + \beta_{23} LOFPP * SUB_{it} + \beta_{24} LOFPP * PNB_{it} \\
& + \varepsilon_{it}
\end{aligned}$$

Donde para el partido *i* en el año *t*:  $END_{it}$ = Deuda con entidades de crédito<sub>it</sub> / (Pasivo<sub>it</sub> + Patrimonio neto<sub>it</sub>).  $CA_{it}$ = % entradas de tesorería por cuotas de afiliados sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $ACP_{it}$ = % entradas de tesorería por aportaciones de cargos públicos sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $D_{it}$ = % entradas de tesorería por donaciones (personas físicas y jurídicas) sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $SUB_{it}$ = % de entradas de tesorería por subvenciones públicas sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $PNB_{it}$ = % entradas netas de tesorería por préstamos bancarios sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $TM\tilde{N}_{it}$ = Logaritmo de activo total<sub>it</sub>.  $GOB$ = 1 si el partido ha gobernado la nación y 0 si no.  $AMB$ = 1 si el partido es de ámbito nacional y 0 si es autonómico.  $LOFPP$ = 1 si la Ley de financiación vigente en el período es la de 2007 y 0 si no.

Dado que el estudio se corresponde con una población formada por un grupo heterogéneo de partidos políticos en el período comprendido entre 2000 y 2013, para realizar el contraste de la ecuación propuesta en la hipótesis se ha utilizado la técnica de datos de panel. Tras aplicar la prueba de Hausman (1978) los resultados concluyeron que el modelo adecuado era de efectos fijos. En consecuencia, para tomar en consideración los efectos de la heterogeneidad no observable correspondiente a las características específicas de cada partido político y período, se introdujo una variable ficticia ( $\alpha_i$ ) para cada partido y año.

Para medir la intensidad de asociación entre las variables del modelo se ha realizado el test de correlación de Pearson. De acuerdo con Gujarati (2004), tal y como se observa en la Tabla 3, existen variables que pudieran dar lugar a un problema de multicolinealidad por ser su

coeficiente de correlación superior a 0.8. Sin embargo, tal y como se muestra en la Tabla 8, estas variables no aparecen en el modelo de regresión. Además, como los factores de incremento de la varianza (FIV) y los índices de condición para las variables independientes son menores, respectivamente, de 10 y 4, se puede afirmar que la multicolinealidad no está presente en el modelo (Pedhazur, 1997; Kleinbaum et al., 1998; Menard, 2002).



**Tabla 3**

*Test de correlación de Pearson*

Variables	END	CA	D	ACP	SUB	PNB	LOFPP* CA	LOFPP*D	LOFPP* ACP	LOFPP* SUB	LOFPP* PNB	AMB* CA	AMB* D	AMB* ACP	AMB* SUB	AMB* PNB	GOB* CA	GOB* D	GOB* ACP	GOB* SUB	GOB* PNB	
END	1																					
CA	0,043	1																				
D	0,081	0,108	1																			
ACP	-,245*	0,049	-0,162	1																		
SUB	-0,136	-0,104	-,432**	,219*	1																	
PNB	0,140	-,321**	0,159	-,208*	-,677**	1																
LOFPP*CA	-0,108	,272**	-0,162	-0,034	0,144	-,194*	1															
LOFPP*D	-0,022	0,129	0,076	-0,024	-0,043	0,042	,878**	1														
LOFPP*ACP	-0,138	-0,178	-0,172	,448**	0,062	0,009	,686**	,715**	1													
LOFPP*SUB	-0,137	-0,030	-,264**	0,052	,285**	-,232**	,864**	,780**	,761**	1												
LOFPP*PNB	,177*	-,216*	0,118	-0,026	-,482**	,690**	-,240**	0,131	0,081	-,260**	1											
AMB*CA	0,089	-0,037	-,196*	-,235*	,299**	-0,106	-0,003	0,008	-0,062	0,050	-0,094	1										
AMB*D	0,041	-0,058	-0,113	-,274**	,285**	-0,098	-0,012	0,021	-0,056	0,036	-0,088	,958**	1									
AMB*ACP	0,092	-0,119	-,313**	0,064	,307**	-0,168	0,018	0,041	0,144	0,134	-0,155	,807**	,731**	1								
AMB*SUB	0,146	-0,137	-,255**	-,218*	,378**	-,177*	0,005	0,017	-0,008	0,139	-0,143	,941**	,926**	,844**	1							
AMB*PNB	0,027	-0,055	-0,033	-0,156	-,322**	,459**	-0,067	-0,065	-0,129	-0,152	,239**	-0,084	-0,074	-,259**	-,235**	1						
GOB*CA	-0,132	0,026	0,001	-0,148	0,147	-0,081	0,028	0,048	0,027	0,036	-0,072	,557**	,599**	,422**	,487**	-0,100	1					
GOB*D	-0,133	0,022	0,009	-0,163	0,147	-0,079	0,016	0,037	0,023	0,028	-0,079	,552**	,604**	,401**	,486**	-0,096	,993**	1				
GOB*ACP	-0,112	-0,026	-0,070	0,089	,180*	-0,157	0,089	0,117	,190*	0,166	-,170*	,411**	,424**	,598**	,430**	-,284**	,770**	,740**	1			
GOB*SUB	-0,138	0,007	-0,013	-0,090	,178*	-0,122	0,034	0,059	0,082	0,073	-0,124	,540**	,584**	,488**	,504**	-,191*	,974**	,972**	,865**	1		
GOB*PNB	0,065	0,017	0,029	-0,193	-,190*	,245**	-0,048	-0,073	-,186*	-0,151	,210*	-0,100	-0,103	-,351**	-,203*	,522**	-,186*	-,177*	-,542**	-,361**	1	

Nivel de significatividad bilateral

\*p < 0,1; \*\*p < 0,05

## 2.4.4. Resultados

### 2.4.4.1. Endeudamiento Bancario y Financiación. Estadísticos descriptivos

Tomando en consideración el conjunto de la muestra, en la Tabla 4 se presenta la media, mediana y desviación típica de la variable dependiente y de las independientes que se incluyen en el modelo de regresión. En las Tablas 5, 6 y 7 se muestran, respectivamente, el número de observaciones y los estadísticos descriptivos para cada una de los dos grupos resultantes de las tres variables dicotómicas consideradas: período anterior y posterior a la LOFPP 2007, partidos de ámbito estatal de ámbito autonómico y, por último, partidos que han gobernado la nación o no lo han hecho.

**Tabla 4**

*Estadísticos descriptivos. (2000-2013)*

Variables	Muestra agrupada n=140		
	Media	Mediana	Desv. típica
END	0,961	0,650	0,800
CA %	11,94	10,03	7,91
ACP %	6,73	6,00	4,13
D %	5,06	3,18	5,62
SUB %	73,01	74,57	25,67
PNB %	1,84	-0,24	20,57

**Tabla 5**

*Estadísticos descriptivos y resultados t-Student en período pre-LOFPP 2007 (2000-2007) y post-LOFPP 2007 (2008-2013)*

Variables	LOFPP = 0 n= 80			LOFPP = 1 n= 60			Diferencia de medias t
	Media	Mediana	Desv. típica	Media	Mediana	Desv. Típica	
END	0,960	0,744	0,670	0,965	0,556	0,939	-0,0048
CA %	11,89	11,16	7,61	12,00	9,34	8,40	-0,11
ACP %	6,58	5,61	4,13	6,94	6,29	4,18	-0,36
D %	6,07	4,25	6,20	3,56	1,40	4,26	2,51**
SUB %	72,03	72,88	26,82	74,30	76,84	24,26	-2,27
PNB %	2,13	-0,33	20,02	1,47	-0,24	21,39	0,66

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,01

**Tabla 6**

*Estadísticos descriptivos y resultados t-Student de partidos de ámbito autonómico (0) y partidos de ámbito nacional (1). (2000-2013)*

Variables	AMB = 0 n= 98			AMB = 1 n= 42			Diferencia de medias t
	Media	Mediana	Desv. típica	Media	Mediana	Desv. típica	
END	0,945	0,609	0,854	0,996	0,662	0,684	-0,0509**
CA %	13,17	11,16	9,20	9,68	9,88	3,88	3,49**
ACP %	7,52	7,00	4,44	5,37	5,59	3,14	2,15*
D %	6,59	5,73	6,35	2,32	1,41	2,13	4,26*
SUB %	67,61	65,79	27,52	85,11	85,30	15,35	-17,50*
PNB %	3,09	2,93	22,18	-0,79	-1,81	16,62	3,88

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,01

**Tabla 7**

*Estadísticos descriptivos y resultados t-Student de partidos que no han gobernado (0) y partidos que han gobernado (1). (2000-2013)*

Variables	GOBIERNO = 0 n= 112			GOBIERNO = 1 n= 28			Diferencia de medias
	Media	Mediana	Desv. típica	Media	Mediana	Desv. típica	t
END	1,016	0,725	0,831	0,521	0,538	0,125	0,4949**
CA %	12,07	9,60	8,37	10,97	11,96	2,42	1,10
ACP %	6,94	6,13	4,16	5,39	5,58	3,82	1,54
D %	5,37	3,46	5,92	2,92	2,90	1,48	2,44
SUB %	71,68	72,88	26,42	84,65	86,60	13,53	-12,98**
PNB %	2,45	1,06	21,10	-3,27	-4,11	15,06	5,72

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,01

Tal y como se observa en la Tabla 4, los datos muestran que la media del endeudamiento bancario de los partidos políticos españoles presenta un ratio próximo a 1. Un valor muy preocupante ya que indicaría que las deudas bancarias suponen prácticamente el 100% del activo total de los partidos políticos. Además, la media del importe neto de los créditos bancarios del periodo ni siquiera llega al 2% de la tesorería total de los partidos. Una cifra que, al no ser excesiva, no haría más que constatar que el sobreendeudamiento bancario es un problema crónico que han arrastrado las formaciones políticas desde hace décadas debido a las dificultades que tienen para hacer frente a la devolución de esta deuda (Rodríguez López, 2011). La desmedida dependencia de la financiación bancaria habría llevado a algunos partidos a una situación de desequilibrio patrimonial que les hace presentar patrimonios netos negativos. Hecho que prueba el trato especial que, tanto el Estado como las entidades financieras, dan los partidos políticos (Rodríguez López y Fidalgo, 2011), ya que esta situación no sería permitida en ningún caso si se tratase de empresas privadas. Es un problema que, como muestra la Tabla 5, persiste después de la entrada en vigor de la LOFPP 2007 y, por tanto, pone en evidencia la ineficiencia de la reforma legislativa para solucionar los problemas de solvencia financiera de los partidos políticos.

No obstante, los datos de los grupos surgidos de las variables dicotómicas permiten resaltar algunas diferencias importantes. Así, en la Tabla 6 se muestra que los partidos políticos de ámbito estatal presentan un nivel de endeudamiento bancario estadísticamente superior al que tiene los partidos de ámbito autonómico. Un dato coherente con que estas formaciones, por tener actividad en todo el ámbito del territorio español, tienen necesidades financieras adicionales. Y, aunque a diferencia de los partidos de ámbito autonómico, han devuelto más crédito bancario (o se les ha condonado) del que han recibido, tal como indica el valor negativo de la variable PNB, todavía siguen estando más endeudados. No obstante, la Tabla 7 pone de manifiesto que, cuando se diferencia a los partidos en función de si han estado en el gobierno nacional o no, a pesar de que estos partidos tienen implantación nacional, la tasa de endeudamiento bancario y el valor de PNB son ostensiblemente inferiores en los partidos que han gobernado, si bien solo la diferencia de medias de la variable END resulta estadísticamente significativa. Por otra parte, cabe resaltar la importante desproporción de los distintos tipos de ingresos, siendo los públicos, como muestran los datos de la Tabla 4, los más cuantiosos. Se confirma así la dependencia que tienen todos los partidos políticos de las subvenciones públicas. Una situación que, como evidencia la Tabla 5, tras la aplicación de la LOFPP 2007 se refuerza y hace que los recursos públicos ganen más importancia en la estructura financiera de los partidos. No obstante, en este aspecto también surgen diferencias que resultan significativas y reseñables. Si se observan las Tabla 4, 6 y 7, se comprueba que mientras que el valor medio de la financiación pública para el conjunto de partidos políticos ronda el 74% de la tesorería total, en los partidos de implantación estatal y que han estado en el gobierno central está cercana al 85%. Un hecho que evidenciaría que al tratarse de formaciones políticas que están presentes en más territorios y obtienen más votos, reciben más subvenciones públicas. Hecho por el cual se reducen sus incentivos para captar recursos del sector privado,

debilitándose así su interés por establecer vínculos con la sociedad civil (Sánchez Muñoz, 2015; Rodríguez Teruel, 2016).

En este sentido, una de las fuentes de financiación que más acusa la disminución de estímulos para la recaudación de ingresos procedentes de manos privadas son las donaciones. Como se puede observar en la Tabla 6, en los partidos de ámbito nacional las donaciones apenas superan el 2,3% y, en cambio, en los de ámbito autonómico el porcentaje está cercano al 7%. La Tabla 7 señala una diferencia similar, aunque menos acentuada y sin significatividad estadística, entre los partidos que han ocupado el gobierno de la nación y los que no, con donaciones que alcanzan, respectivamente, el 2,92% y 5,37% de la tesorería.

A la falta de preocupación de los partidos para obtener fondos privados, habría que sumarle las progresivas limitaciones que el ordenamiento jurídico ha ido imponiendo a las donaciones. Como muestra la Tabla 5, antes de la aprobación de la LOFPP 2007 representaban algo más del 6% de la tesorería de los partidos políticos y después de la citada Ley se reducen a un 3,56% de media. No en vano, el objetivo de la LOFPP 2007 y sus reformas fue combatir la corrupción en los partidos políticos (García Viñuela y González de Aguilar, 2014) y las donaciones puede ser uno de los principales medios de corrupción de la clase política a través del dinero interesado y, muy especialmente, las donaciones que se amparan en el anonimato. Así pues, la prohibición de las donaciones anónimas, las procedentes de personas jurídicas y las demás limitaciones cuantitativas y cualitativas que se establecieron para esta fuente de financiación han hecho que disminuyan de forma notable los ingresos por este concepto.

Con todo, este contexto restrictivo después de 2007 no ha favorecido que los partidos busquen recursos a través de otras fuentes de financiación privada como son las cuotas de los afiliados. Como se observa en la Tabla 5, si bien las cuotas de afiliación representan la principal fuente privada de financiación con un porcentaje próximo al 12% de la tesorería del conjunto de

partidos, esta cifra, del mismo modo que las aportaciones de los cargos públicos, apenas varía entre los períodos antes y después de la LOFPP 2007. Sin embargo, la diferencia sí que se refleja cuando se distingue a los partidos por su ámbito de implantación y por haber estado en el gobierno central o no. Las Tablas 6 y 7 revelan que, en esos casos, esta vía de financiación privada, como ocurre con las donaciones y las aportaciones de los cargos públicos, registra porcentajes más cuantiosos en los partidos de ámbito autonómico y en los que no han gobernado la nación. Un hecho que vuelve a poner de manifiesto la relación inversa entre las subvenciones y el acercamiento de los partidos a los ciudadanos.

#### ***2.4.4.2. Relación entre Financiación y Endeudamiento Bancario de los Partidos Políticos.***

##### ***Un Análisis Multivariante***

A continuación, en la Tabla 8, se presenta el resultado de la regresión multivariante para el análisis de la asociación entre el endeudamiento y las variables independientes y sus interacciones con LOFPP, Ámbito y Gobierno. Como se puede comprobar, el  $R^2$  ajustado (0.919) sugiere que el modelo presenta una bondad de ajuste muy buena para los datos de la muestra.

**Tabla 8***Modelo de regresión lineal múltiple*

<b>Variab</b> les	<b>β</b>	<b>t</b>
Intercepto	2,047	24,837**
D	0,057	1,964*
ACP	0,361	3,005**
SUB	-0,113	-4,608**
TMÑ	-0,160	-12,988**
AMB	0,163	10,175**
GOB*CA	-0,186	-3,747**
GOB*ACP	0,780	2,794**
GOB*PNB	0,137	1,856*
Variab	Incluido	
N	140	
R <sup>2</sup> ajustado	0,919	

Nivel de significatividad bilateral

\*p &lt;0,1; \*\*p&lt;0,01

De las cinco variables explicativas que representan las diferentes fuentes de financiación solo SUB, D y ACP ejercen influencia estadísticamente significativa sobre el endeudamiento bancario. En consecuencia, se aceptaría H1 pudiendo afirmar que las fuentes de financiación de los partidos políticos tienen relación con su endeudamiento bancario. En este sentido, cabe destacar la relación positiva entre las variables D (0.057) y ACP (0.361) y el endeudamiento bancario de los partidos políticos. Esto significaría que cuánto más se incrementa el peso de estas fuentes de financiación mayor es la tasa de endeudamiento bancario. Además, esta relación directa también aparece cuando ACP interactúa con GOB, lo cual implica que para los partidos que ocupan el gobierno del país, el efecto positivo de esta variable sobre el endeudamiento bancario se acentúa ( $0.361 + 0.780 = 1,141$ ).

Sin embargo, la influencia de todas las fuentes de ingresos no afecta en el mismo sentido al endeudamiento bancario, sino que, como señalan los resultados, al considerar la variable SUB (-0.113) el impacto es opuesto. A medida que las subvenciones van ganando peso en la



estructura financiera de los partidos políticos su dependencia del crédito bancario se va reduciendo. Este hallazgo, al contrario de lo constatado por García Viñuela y González de Aguilar (2014), indicaría que los partidos políticos que reciben una mayor cuantía de subvenciones cubren un mayor porcentaje de gastos que los que perciben menores fondos públicos y, en consecuencia, recurren en menor medida a la financiación bancaria. No obstante, a la vista de los resultados obtenidos en este estudio, la tesis de estos autores que establece una relación positiva entre volumen de ingresos y endeudamiento, sí que se podría aplicar a algunos de los recursos de origen privado que obtienen los partidos. En concreto, a las donaciones y las aportaciones de los cargos públicos que, tal y como se ha visto, tienen un efecto positivo sobre el nivel de endeudamiento bancario.

La explicación a esta disparidad podría encontrarse en el hecho de que las subvenciones son, con diferencia, los ingresos más relevantes de las formaciones políticas y, por tanto, les permitiría que las necesidades de financiación bancaria de los partidos se redujeran. Además, también hay que tener en cuenta que estas ayudas públicas también se suelen utilizar para cancelar los créditos bancarios que los partidos solicitan para poder ejecutar los gastos de las campañas electorales (Holgado, 2003), por lo que es razonable que ejerzan una influencia negativa sobre este tipo de deuda.

Por otra parte, los resultados obtenidos reflejan una relación negativa constante y significativa entre TMÑ (-0.160) y el nivel de endeudamiento bancario de los partidos, lo cual lleva a rechazar la teoría de partida que proponía una relación positiva entre ambas variables. Una posible explicación para este resultado sería que las formaciones que cuentan con un mayor volumen de activos podrían tener acceso a recursos adicionales a través de la gestión de los mismos y, por tanto, menor necesidad de endeudamiento. Pero, la relación también puede estar

vinculada con la posibilidad, debido a que presentan más garantías, de obtener ventajas en las condiciones crediticias que impliquen menores costes de financiación.

En lo que respecta a la Ley de financiación de partidos vigente, contrariamente a lo esperado, al no aparecer en los resultados interacción alguna entre LOFPP 2007 y las fuentes de financiación, no se obtiene evidencia de que exista relación entre el endeudamiento bancario y la Ley de financiación. Consecuentemente, no se puede corroborar que los cambios introducidos en la LOFPP 2007 dirigidos a reducir el endeudamiento bancario hayan tenido el efecto deseado. En definitiva, la ausencia de estas variables en los resultados apunta a que la regulación jurídica en materia de financiación política no afecta a la decisión de los partidos de recurrir a las entidades de crédito para financiarse.

Por el contrario, la variable AMB (0.163) sí que presenta una influencia estadísticamente significativa y constante sobre el endeudamiento bancario, existiendo una relación positiva entre la circunstancia de ser un partido de implantación estatal y el ratio de endeudamiento bancario de la formación política. Este resultado verifica que los partidos políticos de ámbito nacional, a pesar de recibir más subvenciones, precisan de más financiación adicional que los de ámbito autonómico (Ariño, 2009). Para poder mantener sedes distribuidas por todo el territorio nacional, soportar los gastos de mantener la compleja y voluminosa burocracia del partido (Blumenberg, 2013; García Viñuela y González de Aguilar, 2014), así como acometer los gastos derivados de la concurrencia a un mayor número de comicios, precisarían unos mayores recursos económicos que les llevarían a incurrir en un mayor nivel de endeudamiento bancario.

Por otra parte, si bien no existe ninguna evidencia estadística que relacione GOB, por un lado, y CA, por otro, con el endeudamiento bancario, la interacción GOB\*CA (-0.186) sí que presenta un coeficiente significativo y negativo. Para los partidos que ocupan el gobierno de la

nación, la tesorería que reciben a través de las cuotas de afiliados repercute negativamente en su nivel de endeudamiento. Un resultado que se puede sustentar en que este tipo de ingresos, en términos absolutos, son más cuantiosos en los partidos que han gobernado (PP o PSOE) por tratarse de las organizaciones políticas españolas que cuentan con mayor número de afiliados si bien, como reconoce Bayona (2019), las cifras de militantes son muy inciertas.

De igual manera, se constata que PNB no está relacionado con END y, sin embargo, sí lo está la interacción  $GOB*PNB$  (0.137), siendo en este caso el signo del coeficiente positivo. Por consiguiente, solo para los partidos que están en el gobierno PNB influye en su nivel de endeudamiento bancario. No obstante, aunque el signo del coeficiente de la interacción sea positivo, dado que PNB puede tomar signo positivo o negativo, la influencia sobre la variable dependiente puede ir en las dos direcciones, es decir, se puede tornar en un aumento o decremento del endeudamiento bancario. A este respecto, en la Tabla 6 llama poderosamente la atención que, durante el período de estudio, el ratio PNB sea negativo para los partidos que han gobernado, lo cual se traduce en menores tasas de endeudamiento bancario.

En este sentido, es necesario recordar que un importe neto de créditos bancarios que resulte negativo no puede ser explicado únicamente por la amortización de la deuda mediante su pago. También se puede atribuir a la condonación de deudas que, con frecuencia, y hasta su prohibición en 2015, las entidades financieras han realizado a los principales partidos políticos y que, según los datos proporcionados por Ariño (2009), alcanzan cantidades millonarias. Así pues, aunque las cifras reales se desconocen porque este tipo de prácticas tratan de ser ocultadas tanto por los partidos como por las entidades financieras (Sánchez Muñoz, 2013), de acuerdo con el resultado obtenido los partidos políticos que han gobernado podrían haber recibido un trato de favor de las entidades crediticias.

## 2.5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Como ya se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, el endeudamiento bancario puede tener importantes consecuencias para las formaciones políticas y el comportamiento de estas en la sociedad. Pueden generar problemas de desigualdad entre fuerzas políticas y, por consiguiente, ser un perjuicio para el proceso democrático. Pero, puede tener una implicación todavía más peligrosa y es que limite la independencia de los partidos políticos. Así pues, los propios partidos políticos deben entender que su endeudamiento bancario adquiere un papel trascendental en su esencia pública. No solo tiene repercusiones en su capacidad competitiva, sino que conlleva costes de agencia principalmente relacionados con la generación de importantes ineficiencias en el sistema económico y jurídico de un país en la medida en que se articulen políticas en favor de los facilitadores de crédito y no se tenga en tanta consideración el interés general.

En este sentido, el estudio llevado a cabo en este capítulo, en línea con las conclusiones de Rodríguez López (2011), ha constatado la excesiva dependencia financiera a la que están expuestos los partidos políticos españoles. Y que, a que pesar de las medidas que se han implementado a través de la LOFPP 2007, como incrementar la financiación pública o permitir la renegociación total o parcial de deudas hasta su completa prohibición en 2015, el problema persiste. Los datos, por tanto, deben servir a los partidos políticos para que tomen conciencia de lo inviable que es continuar con esta dinámica y la peligrosidad que supone para su supervivencia en el futuro. Son los partidos políticos los primeros que deben concienciarse de que deben cambiar de actitud y tomar decisiones encaminadas a corregir sus deficiencias financieras y garantizar su suficiencia económica y, por consiguiente, su independencia.

Sin embargo, un hallazgo relevante es que la obtención de más ingresos no supone directamente una reducción del endeudamiento, como cabría esperar, sino que puede tener el efecto contrario dependiendo del tipo de ingreso y de si el partido ha estado en el gobierno nacional. Este hecho nos lleva a una de las principales conclusiones de este trabajo, la relación entre la financiación de los partidos políticos y su endeudamiento bancario es más compleja de lo que a priori puede parecer. De acuerdo con estos resultados, el sobreendeudamiento bancario de los partidos no se resolvería simplemente incrementando los recursos, sino que los partidos políticos podrían elevar su presupuesto de gastos a medida que ven crecer sus ingresos manteniéndose su dependencia de las instituciones de crédito.

No obstante, no todos los ingresos ejercen la misma influencia sobre el ratio de endeudamiento bancario de los partidos políticos. Aunque los ingresos privados son los menos importantes cuantitativamente en la estructura financiera de los partidos españoles y adquieren en algunos casos un carácter prácticamente residual, son los contribuyen a aumentar su endeudamiento bancario. Al fin y al cabo, la financiación pública les viene impuesta en función de los resultados electorales, por lo que la mayor o menor capacidad para recaudar fondos privados adquiere un papel relevante en la necesidad de recurrir al endeudamiento con entidades financieras. Resulta especialmente destacable que tanto la financiación pública como la privada no tenga el mismo impacto en el endeudamiento bancario de todos los partidos políticos. También es necesario resaltar que existan diferencias notables entre los partidos que gobiernan y los que no respecto del efecto de los préstamos bancarios, las aportaciones de los cargos públicos y las cuotas de los afiliados.

Estos resultados constatarían que el sistema de financiación es ineficaz, al menos, desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades. Y, aunque la LOFPP 2007 y sus posteriores reformas han introducido mecanismos de control de la actividad económica de los partidos para

vigilar el efectivo cumplimiento de la normativa y evitar el clientelismo político y cualquier tipo de práctica de financiación ilegal, no ha afrontado cambios significativos orientados a un nuevo modelo económico de financiación.

En su lugar, la LOFPP2007 se ha limitado a introducir reformas incrementales. Tras su aprobación los ingresos privados han perdido importancia en la financiación de los partidos políticos, consecuencia de la restricción de las donaciones y de la incapacidad de incentivar las pequeñas contribuciones privadas. Esto ha supuesto que se incremente la desproporcionalidad entre la financiación privada y la pública. Una desproporción que no sería perniciosa por sí sola si no fuera porque, tal y como se ha expuesto en la teoría y evidencian los resultados del estudio, no garantizan la suficiencia, la igualdad de oportunidades y el establecimiento de conexiones con la sociedad civil. Por todo ello, esta investigación muestra al legislador la necesidad de diseñar un sistema de financiación que promueva de una forma realista estas tres premisas y que en línea con el tema central de este trabajo garantice la suficiencia de los partidos y limite, si no impida, el sobreendeudamiento de las organizaciones para que puedan ejercer sus tareas institucionales y sociales con total independencia.

En este contexto, en primer lugar, se debería abordar una efectiva limitación del gasto. Una reforma normativa que plantee incentivos a los partidos para contener el dispendio. Se trata de establecer medidas conducentes a que los partidos equilibren sus finanzas ajustando sus gastos a sus ingresos. Para ello, sería preciso hacer un análisis exhaustivo de las partidas de gasto de las formaciones políticas, al menos las concernientes a las campañas electorales, para poder diseñar un plan de optimización de las mismas.

En segundo lugar, se debe limitar la posibilidad de endeudamiento de los partidos. Los ingresos por préstamos bancarios que un partido pueda obtener anualmente deberían estar acotados y subordinados al resto de financiación recibida. Y, por supuesto, todas las operaciones de

endeudamiento con entidades financieras deben estar sujetas a estrictos controles y la máxima transparencia, de modo que permitan verificar al Estado y a la ciudadanía que se está cumpliendo la legislación y garantizar así la completa independencia de las partes que intervienen en la transacción. Se trata de introducir mecanismos que reduzcan las oportunidades de que tengan lugar comportamientos que conlleven pérdidas de agencia (Jiménez, 2014).

En tercer lugar, para continuar alimentando la democracia es necesaria una financiación pública mínima que ofrezca unas garantías básicas de igualdad de oportunidades para todas las fuerzas democráticas, parlamentarias y extraparlamentarias. Pero, se debe evitar la excesiva dependencia de los recursos públicos. De un lado, porque si como se ha visto reducen el endeudamiento bancario, cuando los resultados electorales no son los esperados, la carga financiera se incrementa con las implicaciones que ya se han comentado. De otro lado, porque es necesario que los recursos privados, actualmente muy exigüos, aumenten. Es esencial la construcción de vínculos con la sociedad civil y para ello, es necesario que los partidos políticos sientan la necesidad de empatizar con los ciudadanos y no solo para conseguir sus votos, sino también para conseguir su apoyo financiero. Es una tarea partidista que los partidos solo estarán dispuestos a hacer si se ven forzados a ello. Por lo tanto, una medida adecuada en este sentido sería hacer depender la financiación pública de los ingresos privados que obtengan de acuerdo con las limitaciones que a tal efecto establece la legislación. Aunque, a este respecto, habría que plantearse de nuevo los límites y enfocarse más en un control adecuado y en la máxima transparencia que en la prohibición sistemática.

Y, en cuarto y último lugar, se ha puesto de manifiesto que tanto el Estado como la ciudadanía deben tener un mayor poder de control sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos. Pero, para ello es preciso exigirles mayores cuotas de transparencia. Sin una transparencia total,

a diferencia de lo que acontece en la actualidad, la rendición de cuentas no permite evitar prácticas ilícitas, eliminar las sospechas de decisiones políticas que primen los intereses económicos individuales sobre los generales, y generar la confianza de la ciudadanía en el sistema político y los políticos.



## **CAPÍTULO 3**

**LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**COMO FACTOR DETERMINANTE DE SU**

**ENDEUDAMIENTO BANCARIO. UN ESTUDIO**

**COMPARADO EN EL ÁMBITO EUROPEO**

### **3.1. INTRODUCCIÓN**

Tal y como se ha puesto de manifiesto, la situación económica y financiera de los partidos políticos es un elemento clave para el buen funcionamiento de la democracia. Es esencial que los partidos políticos dispongan de recursos suficientes para el desempeño de sus funciones y es necesario que esos recursos tengan una procedencia tanto pública como privada. Pública, porque es el único modo de que los partidos minoritarios y nuevos puedan tener la oportunidad de competir con los grandes partidos establecidos y porque es un importante estímulo para la suficiencia financiera del sistema político. Privada, porque refuerza los vínculos entre los partidos políticos y la sociedad y ensalza el valor de la participación ciudadana en el mantenimiento de la democracia. Las dos fórmulas de financiación, por tanto, son necesarias y complementarias y los esfuerzos legislativos y de los responsables de las finanzas de las formaciones políticas deberían ir dirigidos a conseguir un equilibrio entre ambas. La finalidad debe ser asegurar la independencia de los partidos políticos del Estado y de los grandes financiadores privados, ya sean particulares o corporativos.

Un ejemplo de financiadores corporativos de los cuales se debe procurar que los partidos no sean dependientes son las instituciones de crédito. No es menos peligrosa la influencia que puede ejercer un banco sobre la acción política de los partidos a los que financia que la que pueda ejercer otro tipo de organización empresarial. Así que, el endeudamiento bancario de los partidos políticos no es una cuestión menor y, como se ha explicado en los capítulos anteriores, como fuente potencial de desigualdad y corrupción, merece que se le preste especial atención. Esta, por tanto, continúa siendo la línea de investigación de este capítulo, estudiar las causas que determinan el endeudamiento bancario de las organizaciones políticas.

Si bien en el capítulo anterior se analizó el modelo de financiación de partidos en España y se investigó la relación entre las fuentes de financiación de los partidos políticos y su endeudamiento bancario, en este se va a ampliar el estudio incluyendo también a los partidos políticos de otras dos democracias europeas, Francia y Alemania. Son dos países que, como España, disponen para sus partidos un sistema de financiación mixto que les proporciona financiación pública y privada. Sin embargo, a diferencia de España, en Alemania y Francia la introducción de las subvenciones públicas y la regulación de las finanzas de los partidos llegó años después de que en estos países se reestableciera el actual sistema democrático. Además, en unas circunstancias históricas e institucionales distintas que han condicionado las medidas legislativas sobre financiación de partidos que estos países han ido tomando.

Para ilustrar estas diferencias, cabe mencionar que, en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal ha sido determinante en la elaboración y la aplicación de la legislación reguladora de las finanzas de los partidos políticos desde 1967 (Kommers, 2006). Especialmente trascendentes han sido sus sentencias en relación a la constitucionalidad de las subvenciones públicas y de los beneficios fiscales para las donaciones a los partidos políticos. Respecto a estas dos cuestiones, el Alto Tribunal no siempre ha seguido el mismo criterio y eso se ha reflejado en las numerosas e importantes modificaciones de la legislación sobre financiación de partidos.

Por su parte, en Francia, durante tres décadas (1958-1988), la financiación de los partidos políticos careció de una regulación específica. El Estado apenas reembolsaba algunos gastos electorales y, al estar sometidos a las normas comunes de la Ley de asociaciones de 1901, a los partidos no se les permitía recibir donaciones, ni individuales ni corporativas (Pujas y Rodhes, 1999). Tan solo podían financiarse de forma legal con las cuotas y contribuciones de los afiliados, cantidades que resultaban insuficientes. La regulación de la financiación política en

1988 fue la respuesta a los repetidos casos de corrupción por financiación ilegal que convulsionaron el panorama político en la década de 1980.

En la actualidad, los principales distintivos del modelo de financiación alemán son el sistema de *matching funds* que impide que los subsidios públicos excedan los ingresos privados de los partidos y la escasa restricción a la financiación privada, ya que no hay límites cuantitativos a las donaciones y se permiten las procedentes de empresas. En Francia, por el contrario, las finanzas políticas se caracterizan por imponer una férrea restricción a las contribuciones privadas y proporcionar generosas subvenciones públicas. A propósito de la financiación pública destacar que Francia, para promocionar la paridad de género en la representación política, en el año 2000 se convirtió en el primer país en el mundo (Sánchez Medero, 2010) en establecer un sistema de cuotas de género en las listas electorales que, de no cumplirse, penaliza a los partidos políticos con una reducción de las subvenciones públicas que les puedan corresponder.

Las diferencias entre el sistema de financiación francés y alemán, también se hacen notar en los problemas de solvencia que presentan sus organizaciones políticas. El esquema de financiación alemán vigente garantiza la suficiencia de sus partidos y el endeudamiento bancario no constituye ningún problema desde hace décadas. Sin embargo, la situación de los partidos políticos en Francia no es tan favorable. En su caso, hay una importante dependencia del crédito que se ha visto agravada en los últimos años (Cagé, 2020) al tiempo que obtener financiación bancaria cada vez les resulta más complicado.

Francia comparte algunas similitudes con España en cuanto a las reglas de financiación de partidos, relacionadas, principalmente, con la prohibición y limitación de los ingresos privados. Dichas similitudes se podrían asociar con la dependencia crediticia que presentan las formaciones políticas en ambos países. A su vez, la ausencia de estas restricciones en Alemania

y las medidas establecidas en este país para incentivar la financiación privada podrían favorecer la solvencia de sus partidos políticos.

En cualquier caso, lo cierto es que la desigual situación financiera de las formaciones políticas en unos y otros Estados, como se ha venido señalando en este trabajo, puede afectar a su capacidad competitiva, a la estabilidad política y a la calidad de la democracia. Así pues, es importante conocer cuáles son los factores que llevan a los partidos políticos de estas tres Estados europeos a endeudarse con las entidades financieras. Solo si se entienden las causas se podrán diseñar medidas efectivas para prevenir o solucionar los problemas de sobreendeudamiento de los partidos y sus consecuencias.

Por consiguiente, el objetivo de este capítulo es profundizar en el estudio de los factores que determinan el endeudamiento de los partidos políticos. En el estudio previo se validó la hipótesis de la influencia de las fuentes de financiación en el nivel de endeudamiento bancario de los partidos españoles. Por tanto, en este también se va a analizar la influencia de las mismas fuentes de financiación para la actividad ordinaria (públicas y privadas) en el endeudamiento bancario de los partidos franceses y alemanes, además de los españoles. Asimismo, habida cuenta de que la decisión de acudir a la financiación bancaria no solo está condicionada por las fuentes de financiación, sino que existen otros factores específicos de cada país que pueden influir en dicha decisión, además del tamaño del partido, también se han considerado en el estudio otras variables de control. Son variables que tratan de capturar las diferencias entre territorios tales como las distintas regulaciones de la financiación política, el gasto político, la edad democrática, el desarrollo económico o el nivel de corrupción de cada país.

Para comprobar la relación entre las variables mencionadas y la dependencia bancaria de los partidos políticos se ha realizado un análisis longitudinal de las cuentas anuales de los partidos políticos con representación parlamentaria. En total, la muestra está formada por 21 partidos

políticos (10 españoles, 6 franceses y 5 alemanes) y el período de estudio va desde el año 2003 hasta el 2013. Utilizando la metodología de datos de panel, los resultados del estudio estadístico multivariante evidencian que prácticamente todas las fuentes de financiación repercuten negativamente en el endeudamiento bancario de los partidos políticos, excepto en España. Las formaciones políticas españolas, de manera singular, son más dependientes de la financiación bancaria cuanto mayor es el porcentaje de ingresos que reciben a través de las cuotas de los afiliados y las donaciones. El tamaño de la organización política también resulta influyente y, en este caso, tiene el mismo impacto positivo sobre el endeudamiento bancario de los partidos en cualquiera de los países. Lo mismo sucede con el nivel de desarrollo económico del país que se muestra como una de las causas del aumento del endeudamiento bancario de los partidos políticos. Sin embargo, no se han podido encontrar evidencias estadísticas que relacionen el gasto político, la edad democrática o el nivel de corrupción del país con el endeudamiento bancario de los partidos, pese a que los fundamentos teóricos señalen lo contrario.

### **3.2. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALEMANIA**

Para entender el modelo de financiación de los partidos políticos alemanes es necesario considerar los distintos pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional Federal (TCF) y en especial, su sentencia de 1992. El papel del Alto Tribunal ha sido fundamental en el desarrollo de la legislación reguladora de las finanzas de los partidos políticos después de su incorporación al ordenamiento constitucional (González Varas, 1992) en la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949 (LF). En esta Ley suprema se reconocía por primera vez la figura de los partidos políticos “de una forma clara” (Martín Merchán, 1981, p.23) disponiendo que:

Los partidos políticos participarán en la formación de la voluntad política del pueblo.

Pueden establecerse libremente. Su organización interna debe ajustarse a los principios

democráticos. Deben rendir cuentas públicamente de sus activos y de las fuentes y el uso de sus fondos. (artículo 21.1)

En 1949, por tanto, la Constitución de la República Federal de Alemania legitimaba a los partidos políticos y los reconocía como instrumentos necesarios en el proceso democrático asignándoles el desempeño de funciones tan relevantes como es la formación de la opinión popular. Sin embargo, aunque para llevar a cabo dichas funciones era necesario dotarlos de recursos financieros, al igual que la mayoría de constituciones europeas, la LF no incluyó ninguna mención a la financiación de los partidos políticos. En lo que sí que marcó una diferencia con respecto a otros Estados europeos fue en la consideración de la transparencia de las cuentas de los partidos políticos como una obligación constitucional (Boyken, 1998; Fernández Vivas, 2013). El legislador consideró que la transparencia financiera era un elemento fundamental para minimizar el riesgo de que las donaciones privadas influyeran en las actuaciones políticas, si bien no determinó cómo debía implementarse este deber y, por consiguiente, dicha disposición constitucional era “letra muerta” (Heidenheimer, 1957; Nassmacher; 1997; Scarrow, 2004)

Al no existir una regulación específica de partidos (la primera Ley de partidos se aprobó en 1967) y no haber contemplado la financiación de los partidos políticos en el orden constitucional, inicialmente, el Estado no proporcionó ningún tipo de apoyo financiero directo a los partidos políticos (Morlock, 2000; Henzgen, 2007). No obstante, desde 1954 la Ley tributaria incluía generosos incentivos fiscales para las contribuciones que particulares y empresas hicieran a las formaciones políticas, de forma que, indirectamente, los partidos políticos eran financiados con fondos públicos.

Pero esta fórmula de financiación fue anulada en 1958. El TCF, en la sentencia BVerfGE 8, 51, declaró inconstitucional la deducibilidad casi ilimitada de las cuotas y donaciones a los

partidos contemplada en la legislación tributaria por constituir una violación del principio de igualdad de oportunidades, tal y como recoge la sentencia. En el dictamen se indicaba que, debido a la progresión de los impuestos, los ciudadanos con rentas más altas eran los más interesados en hacer este tipo de contribuciones, pues obtenían beneficios fiscales superiores. El Tribunal consideró que este sistema favorecía a los partidos cuyo programa se alineaba con los intereses de los votantes más ricos, además de que implicaba una desigual capacidad del pueblo para influir en la política.

Este fallo supuso una limitación drástica de las desgravaciones fiscales para las donaciones a la política y, en consecuencia, una pérdida notoria de ingresos para los partidos que vieron cómo se reducía considerablemente esta partida. Sin embargo, la decisión del TCF no significó el fin de la financiación estatal a las organizaciones políticas. En la misma sentencia, el Alto Tribunal dispuso que, aunque el Estado no tenía la obligación de financiar a los partidos políticos, dado que cumplían funciones de relevancia constitucional, podría hacerlo siempre que no infringiera el principio de igualdad de oportunidades.

Así pues, a partir de 1959, en los presupuestos anuales, se incluyeron subvenciones estatales directas para los partidos políticos con representación en el Bundestag (parlamento federal) (Pulzer, 2001), de forma que en 1964 ya alcanzaban casi el 45% del total de los ingresos de los partidos (Johnson, 1965; Henzgen, 2007). La finalidad de estas subvenciones era la “educación política” (bajo esa rúbrica se consignaron en los presupuestos) y con este mismo objetivo, a mediados de la década de 1960, los gobiernos de los estados federados y los municipales también comenzaron a prestar apoyo económico directo a los partidos políticos (Gunclicks, 1985).

Sin embargo, el sistema que se estableció para aplicar dichas subvenciones fue considerado por diversos partidos contrario al principio de igualdad de oportunidades y presentaron un recurso



de inconstitucionalidad ante el TCF (Del Castillo, 1985). El dictamen del Tribunal emitido en 1966 supuso un cambio de criterio. Declaró la financiación pública para los partidos, a excepción de los reembolsos de gastos electorales, inconstitucional (BVerfGE 20, 56). Para el Tribunal, la intervención del Estado en la financiación de las actividades ordinarias de los partidos resultaba incompatible con la función social que desempeñan estas organizaciones. Señaló que era una intromisión en la libertad de formación de la voluntad política del pueblo. Según la sentencia, tan solo era admisible la financiación pública a los partidos políticos para la actividad electoral, ya que con la participación en las elecciones los partidos cumplían una función estatal.

En respuesta a este fallo del TCF (Puzler, 1999; Vanberg, 2004; Scarrow, 2006c; Henzgen, 2007; Fernández Vivas, 2013), impulsado por la presión pública (Gunlicks, 1985) y con un retraso de casi dos décadas, el 24 de julio de 1967, el Bundestag aprobó la Ley de Partidos Políticos (PartG). Cabe aclarar que, como indica Marquard (2017), el retraso no se debió a que el desarrollo de la Ley no hubiese estado en la agenda del legislador desde la aprobación de la LF, sino a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo respecto al contenido de la misma por parte de los partidos políticos.

Pero, superadas las confrontaciones, finalmente se pudo aprobar la PartG y disponer, por primera vez, de un texto legal que unificaba la regulación de dos cuestiones fundamentales en los partidos políticos, el funcionamiento interno y las fuentes de financiación. La nueva norma sentaba las bases del sistema alemán de financiación de partidos (González Varas, 1995; Pulzer, 1999) estableciendo, de acuerdo con la jurisprudencia del TCF, un modelo de financiación mixto basado, por un lado, en subvenciones públicas indirectas para los gastos electorales y, por otro, en ingresos privados procedentes, principalmente, de cuotas y

donaciones (Fernández Vivas, 2013; Santano, 2013). Además, incluía disposiciones específicas relativas a aspectos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas.

Para tener derecho al reintegro de los gastos electorales la Ley estipuló necesario haber obtenido, al menos, un 2,5% de los votos en la elección anterior. Sin embargo, en un nuevo pronunciamiento del TCF (BVerfG, 24, 300), este umbral electoral fue considerado excesivo y contrario a la igualdad de oportunidades, por lo que la PartG fue reformada en 1969 para reducirlo al 0,5 %. Por otro lado, la Ley previó un sistema de pagos parciales que permitía a los partidos (cumpliendo unos requisitos), solicitar anticipos de los gastos de campaña hasta con tres años de antelación. Precisamente, la posibilidad de obtener ingresos adelantados junto con la ausencia de límites a los costes electorales propició un incremento considerable de las subvenciones públicas al hacer pasar los partidos gran parte de los gastos permanentes por electorales (Landfried 1994; Pulzer, 1999; Rodríguez Aguilera de Prat, 2017).

Pero, el incremento de las subvenciones solo fue una de las consecuencias del modelo de financiación que se implantó a partir de las decisiones del TCF. Otra consecuencia no menos importante fue el endeudamiento de los partidos políticos causado, principalmente, por el impacto que tuvo en los costes electorales la elevada inflación y la fuerte competencia política (Scarrow, 2004). En esta coyuntura de costes crecientes, los créditos bancarios se convirtieron en una importante fuente de financiación para los partidos, representando en 1982 más del 25% de sus ingresos totales (González Varas, 1992, 1995) y arrastrando a la mayoría de formaciones políticas a una situación financiera preocupante, con elevadas cifras de deuda en sus balances (Landfried, 1994).

Por último, otra consecuencia del sistema de financiación definido en la Ley de partidos de 1967 fue la financiación ilegal. Los problemas financieros y la pérdida de ingresos que provocó la eliminación de estímulos fiscales para las grandes donaciones llevaron a los partidos

políticos a idear fórmulas alternativas que, soslayando la legislación, les permitieran seguir beneficiándose de los capitales privados. Entre otros procedimientos ilegales utilizaron fundaciones y organizaciones intermedias para canalizar donaciones individuales y empresariales hacia sus arcas, inflaron las tarifas de publicidad y de suscripción a la prensa del partido o realizaron trabajos de consultoría falsos (Gunlicks, 1995; Pulzer, 1999). Una de las manifestaciones más notoria de estas prácticas ilegales fue el caso Flick, un escándalo de corrupción que también afectó al Partido Socialista en España y cuya trama fue descubierta a principios de la década de los 80 en Alemania. Desveló la existencia de un sistema de pagos a los partidos políticos alemanes por parte del consorcio Flick a cambio de recibir favores fiscales y beneficiarse de la exención de impuestos (Gunlicks, 1995; Pulzer, 1999; Martínez Cousinou, 2013).

Para solventar todos estos problemas, en 1982, el presidente del Parlamento designó una Comisión de expertos a la que se encomendó la elaboración de una lista de propuestas para la modificación del sistema de financiación de partidos. Con base en el informe resultante de dicha Comisión, en 1983 se produjo la cuarta reforma de la PartG (en 1974 se había reformado para aumentar el importe de las subvenciones para gastos electorales y, en 1979 para incluir las subvenciones para las elecciones al Parlamento Europeo) y se incluyeron nuevas medidas relativas a la financiación política. Entre otras novedades, se elevó el importe de las subvenciones públicas por voto; se establecieron mayores exigencias de transparencia de los ingresos y, sobre todo, de los gastos de los partidos políticos en las cuentas anuales; se ampliaron los límites de deducibilidad fiscal para las donaciones de particulares y empresas y; se estableció un sistema de “compensación de oportunidades” que, con recursos públicos, trataba de resarcir a los partidos políticos que, proporcionalmente a sus resultados electorales, obtuvieran menos ingresos por donaciones y cuotas de afiliación (González Varas, 1992; Gunlicks, 1995; Fernández Vivas, 2013).

Sobre estas reformas y, en particular, sobre la controversia de las deducciones fiscales y la igualdad de oportunidades se volvería a pronunciar el TFC en 1986 (BVerfG 73,40), aunque como reconoce Gunlicks (1988, 1995), con un fallo contrario al esperado. En este caso, el Tribunal no encontró inconstitucional prácticamente ninguna de las medidas incorporadas en 1983 a la PartG. Únicamente, para garantizar la igualdad de oportunidades, consideró necesario reducir el límite de las desgravaciones fiscales hasta un máximo de 100.000 marcos por contribuyente. Consecuencia de este último dictamen, la PartG fue nuevamente reformada en 1986.

Por su parte, el resultado del “sistema de compensación de oportunidades” previsto en la reforma de 1983 no cumplió con los objetivos para los que había sido aprobado, ya que, si bien los fondos debían ir destinados a los partidos con menos apoyo del capital privado, con la fórmula que se utilizó para su distribución se consiguió un efecto distinto. Los partidos más favorecidos fueron los partidos con menor número de afiliados, aun cuando el importe que recibían por donaciones empresariales era sustancialmente superior a los ingresos que, por las cuotas de afiliación, obtenían los partidos que contaban con una membresía mayor (Gunlicks, 1995; Pulzer, 1999).

Para corregir esta disfuncionalidad, la Ley fue objeto de otra modificación en 1988, incluyendo, además, una nueva disposición que, junto con la compensación de fondos, aumentaba cuantiosamente el gasto público en subvenciones a partidos políticos. Consistía en entregar una asignación base para cualquier partido que alcanzara, al menos, el 2% de los votos en las elecciones federales. Asimismo, en la nueva redacción de la Ley, en beneficio de los partidos más favorecidos por las donaciones, también se fijó un aumento del umbral de divulgación de las mismas en las cuentas anuales (Scarrow, 2004).

Sin embargo, las nuevas fórmulas de financiación, tampoco satisficieron a todos los partidos políticos y Los Verdes decidieron recurrirlas ante el TCF. En su demanda alegaban que las disposiciones vulneraban la igualdad de oportunidades y la libertad de los partidos frente al Estado (Gunlicks, 1995; Fernández Vivas, 2013). El Tribunal emitió su fallo el 9 de abril de 1992 (BVerfG 85,264) y, dándole la razón a los demandantes, reconoció la inconstitucionalidad del modelo de financiación adoptado en 1988. Además, en la que fue su sexta sentencia en relación a las leyes de financiación política, el TFC abandonó parte de su jurisprudencia anterior y propuso reglas para la reforma del sistema de financiación de partidos opuestas a algunos de sus planteamientos pasados (González Varas, 1995; Gunlicks, 1995; Pulzer, 1999; Scarrow, 2004).

En primer lugar, el Alto Tribunal declaró constitucional la financiación estatal a los partidos políticos para el desempeño de todas sus funciones constitucionales, las sociales y las estatales (Morlock, 2000). Por lo tanto, cambiaba el criterio adoptado en 1966 y decidía que el Estado podía financiar las actividades ordinarias de los partidos y no solo las electorales. No obstante, también dictaminó que, para garantizar la independencia de los partidos frente al Estado y asegurar su arraigo en la sociedad civil, la financiación directa solo debía ser parcial. El Tribunal estimó que los partidos, como agentes sociales, debían seguir buscando el apoyo financiero para sus actividades entre los miembros de la sociedad. Por ello, la financiación pública total no podía ser superior a la suma de los ingresos obtenidos de fuentes privadas (límite superior relativo). Además, para evitar un excesivo crecimiento de la financiación pública (Vanberg, 2004), el Tribunal dispuso que las subvenciones estatales para los partidos políticos no podían superar una cantidad determinada (límite superior absoluto). Concretamente, la cantidad que se utilizó de referencia, ajustable por la inflación, fue la cantidad media anual de los subsidios públicos pagados entre 1989 y 1992.

En segundo lugar, el Tribunal consideró inconstitucional el “sistema de compensación de oportunidades”, ya que entendió que era incompatible con el principio de igualdad de oportunidades. Según la sentencia, los defectos de dicho sistema tenían como resultado pagos de igualación que, en contra del propósito para el que habían sido creados, distorsionaban la competencia política. Con el mismo argumento de garantizar el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos y de los ciudadanos, también dictaminó que las desgravaciones fiscales solo debían ser aplicables a las cantidades con las que un ciudadano medio pudiera contribuir a un partido político. Por último, declaró la inconstitucionalidad de todos los beneficios fiscales de las donaciones efectuadas por personas jurídicas, quedando desde ese momento anulados y estimó excesivamente alto el umbral de divulgación para las donaciones (40.000 marcos), reduciéndolo a la mitad.

Todas estas nuevas consideraciones del TCF, según se estipulaba en la propia sentencia, debían ser implementadas en un nuevo reglamento para cuya aprobación se concedía, como máximo, hasta finales de 1993. Así que, para cumplir el mandato del Alto Tribunal, el Presidente de la República nombró una Comisión de expertos independientes responsable de formular propuestas para la reforma de las normas de financiación política (González Varas, 1995). Tras un procedimiento legislativo rápido y sin polémicas significativas (Marquard, 2017), se aprobada la nueva versión de la Ley de partidos políticos, de 31 de enero de 1994 (en adelante, PartG 1994).

### ***3.2.1. Ley de Partidos Políticos en la Versión Publicada el 31 de Enero de 1994***

Pese a que la PartG 1994 mantenía algunos de los desaciertos de la legislación anterior (Pulzer, 1995), sin duda, representaba un avance cualitativo de las normas de financiación y transparencia política (Gunlicks, 1995). El nuevo modelo de financiación dejaba atrás el régimen de financiación pública casi ilimitada que, *de facto*, había estado en vigor en los años

precedentes (Boyken, 1998; Fernández Vivas, 2013) e introducía un sistema basado en el equilibrio entre recursos públicos y privados. De esta forma, el legislador reconocía el derecho de los partidos a recibir fondos públicos para el ejercicio de sus tareas, electorales o generales, y, a la vez, promovía que los partidos siguieran cumpliendo con su función de agentes sociales y mantuvieran su vinculación con el pueblo. Además, supeditando los importes de los subsidios públicos a las cantidades de ingresos privados recaudados, podría comprobar si tal función social se estaba desempeñando y en qué medida (Pellizo, 2004).

Después de casi cuarenta años (1954-1993) financiando a los partidos (directa o indirectamente) se implantaba, pues, un sistema funcional para garantizar la igualdad de oportunidades, la independencia de los partidos políticos respecto del Estado y su enraizamiento en la sociedad. No obstante, las disposiciones relativas a la rendición de cuentas todavía seguían siendo deficientes en términos de transparencia y aplicación, tal y como puso en evidencia otro de los grandes escándalos de financiación política, el caso de las donaciones ilegales a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU). La debilidad de la Ley fue aprovechada por este partido y su secretario general, Helmut Kohl, para recibir donaciones fuera del marco legal y ocultarlas al agente fiscalizador, eludiendo los requisitos de publicidad y gestionando discrecionalmente la contabilidad del partido (Marquard, 2017).

Como sucedió después del escándalo Flick, este nuevo caso de corrupción dejó al descubierto las deficiencias de la legislación y abonó el camino para una nueva reforma de la Ley. Después de encomendar a la Comisión de expertos encargada de los temas de financiación política un informe con recomendaciones y, el consiguiente debate parlamentario, en 2002 se aprobó una nueva reforma de la PartG 1994, incluyendo una nueva orientación en el área de la contabilidad y rendición de cuentas. Transcurrido el tiempo y, aunque la Ley ha sido modificada posteriormente en cinco ocasiones más (la última vez en junio de 2020), los aspectos esenciales

del marco legal de la financiación de partidos alemanes definidos en 1994 y 2002 siguen teniendo vigencia.

Para conocer en profundidad dicho marco legal, seguidamente se analizarán las disposiciones actuales contenidas en la PartG 1994 que rigen todas las cuestiones relacionadas con la financiación pública y privada de los partidos políticos.

### ***3.2.1.1. Financiación pública***

Como se ha visto en la breve evolución de las normas de financiación política que se ha expuesto, en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal, a diferencia de otros países, ha desempeñado un papel clave en la configuración del sistema de financiación de los partidos políticos (Kommers, 2006), señalando con detalle las directrices que debía seguir el legislador. Cabe destacar la especial relevancia de sus intervenciones en relación a los fondos públicos que, de acuerdo con sus funciones y su posición en la estructura constitucional, los partidos políticos están legitimados para recibir, ya sea mediante un procedimiento directo (subvenciones) o indirecto (servicios gratuitos, exenciones y desgravaciones fiscales).

A este respecto, la legislación actual en relación a la financiación estatal de los partidos políticos contenida en el capítulo IV de la Ley es el reflejo de la postura que adoptó el TCF en la sentencia de 1992. De acuerdo con esta resolución, la PartG 1994 establece que el Estado financiará parcialmente a los partidos políticos para el desempeño de las actividades generales que les atribuye la LF. La legislación alemana, por tanto, no distingue entre financiación para actividades electorales y ordinarias, sino que los partidos reciben fondos estatales para costear cualquiera de sus actividades (Morlock, 2015). De hecho, no ha previsto normas específicas para la financiación de las campañas electorales y tampoco ha fijado límites a los gastos que se pueden realizar durante las mismas.



En cuanto al método fijado para la asignación de dichos fondos, la Ley atiende a dos criterios distintos, el éxito electoral y el arraigo social. Por una parte, para determinar el éxito electoral de cada partido se tiene en cuenta el número de votos que haya conseguido en las elecciones al Parlamento Europeo, al Bundestag o a los *Landtags* (parlamentos estatales). Y por otra, el éxito o arraigo social de cada formación política se valora mediante la cuantificación de los ingresos privados que recauda (artículo 18.1).

Concretamente, de conformidad con el artículo 18.3, los partidos deben recibir anualmente del Estado 0,83 euros por cada voto válido emitido para su candidatura. Además, para compensar la ventaja de los partidos establecidos sobre los partidos minoritarios, cada uno de los primeros cuatro millones de votos recibe 1 euro en lugar de 0,83 (antes de la reforma de 28 de junio de 2002, la cantidad adicional era para para cada uno de los primeros cinco millones de votos). Al mismo tiempo, por cada euro procedente de aportaciones privadas (cuota de afiliado, aportación de cargo público o donación) el Estado otorga 0,45 euros, si bien, para este último cálculo solo se tienen en cuenta las contribuciones de personas físicas de hasta 3.300 euros.

El importe de los recursos públicos que transfiere el Estado a los partidos políticos está, a su vez, sujeto a dos límites. Uno relativo que se calcula individualmente para cada partido y otro absoluto considerado para el conjunto de partidos políticos. Esto supone, de una parte y, según establece el artículo 18.5, que el volumen de fondos estatales que puede recibir un partido, con independencia del que le corresponda por el resultado electoral, no puede superar la cantidad total de ingresos que recibe por contribuciones privadas (límite máximo relativo). Y de otra parte, que la suma de fondos públicos destinada a la financiación parcial de todos lo partidos, no puede exceder una cantidad prefijada (límite máximo absoluto).

Para determinar el límite superior relativo hay que sumar los ingresos procedentes de cuotas de afiliados, aportaciones de cargos públicos, donaciones de personas físicas, donaciones de

personas jurídicas, ingresos de actividades comerciales, ingresos por inversiones, ingresos de otros activos e ingresos por eventos, distribución de impresos y publicaciones y otras actividades generadoras de ingresos. Desde la reforma de la Ley de 22 de diciembre de 2015, para el cálculo del citado límite relativo, solo puede computarse el beneficio de las actividades comerciales. Es decir, a los ingresos generados por dichas actividades hay que restarle los gastos en los que haya habido que incurrir para su realización. Con esta disposición, como explica Marquard (2017), el legislador quiso poner fin a los procedimientos artificiosos que algunos partidos estaban llevando a cabo con la intención de elevar su límite máximo relativo. Algunos de los ejemplos señalados por el autor son la comercialización de oro o la venta de dinero por debajo de su valor, actividades que, aunque originaran pérdidas, resultaban rentables porque permitían incrementar el límite superior relativo y así obtener mayores cantidades de subsidios públicos.

Respecto a la cuantía del límite superior absoluto, para el año 2019 se fijó en 190 millones de euros. Pero, se trata de un importe dinámico que se revisa anualmente para ajustarlo a la evolución del índice de precios. Sin embargo, a pesar de su actualización periódica, es posible que la suma de los fondos estatales que le corresponden a los partidos políticos exceda el límite superior absoluto fijado anualmente y, en ese caso, las subvenciones de cada partido deben reducirse siguiendo un criterio de proporcionalidad.

Por otro lado, como en la mayoría de países, no todos los partidos políticos tienen derecho a recibir financiación pública, sino que existe un umbral electoral. El umbral que ha fijado el sistema alemán de financiación es de los más bajos, haciendo posible que los partidos pequeños también tengan acceso a recursos públicos (Nassmacher, 2009). De acuerdo con la PartG 1994, el Estado apoya financieramente a las formaciones políticas cuyas listas obtengan, al menos, un 0,5% de los votos en las elecciones más recientes al Parlamento Europeo o al Bundestag, o

un 1% de los votos en las elecciones a los parlamentos estatales. También se subvenciona a los partidos políticos que, a pesar de no tener una lista aprobada, ha conseguido un 10% de los votos válidos emitidos en un distrito o circunscripción electoral.

No obstante, además del criterio electoral, para recibir fondos públicos, los partidos políticos también deben cumplir otros requisitos relacionados con la rendición de cuentas. Si bien los importes de financiación pública que le corresponden a cada partido los determina y gestiona el Presidente del Bundestag, para su cálculo es necesario que esta autoridad disponga de los estados contables (auditados) de cada partido político. Por ello, en la Ley se ha dispuesto la pérdida irrevocable del derecho a la financiación pública en el caso de que un partido no presente los estados contables en los plazos establecidos. Una disposición que se justifica doblemente. Primero, porque es una forma de sancionar el incumplimiento de los plazos fijados en la legislación. Segundo, porque mientras que el Presidente del Bundestag no disponga de todos los estados contables no podrá calcular las cantidades que le corresponden a cada partido político según su límite superior relativo y, por tanto, no podrá establecer la distribución de las mismas en función del límite superior absoluto. Así pues, para que el retraso no perjudique a los partidos políticos que sí que cumplen con esta obligación, se retira a los incumplidores el derecho a las subvenciones.

Continuando con el abono de las subvenciones públicas, cabe mencionar también el sistema de pagos anticipados que prevé la Ley. La cuantía que se puede anticipar a cada partido político, sin necesidad de solicitud previa, la decide el Presidente del Bundestag con base en los importes pagados el año anterior y se abona en cuatro plazos a mediados de cada trimestre. Ninguno de estos pagos puede superar el 25% de los subsidios establecidos para cada partido político en el año anterior. La concesión de adelantos parciales puede estar, además, sujeta a la constitución de una garantía en el caso de que se aprecien indicios de que posteriormente tengan que ser

reembolsados. Si, finalmente, los anticipos excedieran los importes definitivos, los excesos deberán ser reembolsados sin demora, sin embargo, aquí pueden surgir los mismos problemas que se señalaron en el capítulo anterior. Es posible que los partidos no devuelvan dichos excesos y se endeuden con el Estado.

Todos los fondos públicos son abonados a los partidos políticos, según corresponda, bien por los estados federados o bien por presidente del Bundestag en nombre del Gobierno federal (artículo 21). En el caso de las subvenciones que se pagan por cada voto válido obtenido en las elecciones estatales, 0,50 euros se abonan directamente a la respectiva organización estatal del partido sin aplicarle ninguna reducción de los límites absolutos y relativos. El resto de fondos públicos se abona a la organización federal, salvo que el partido no tenga representación en este nivel en cuyo caso también se pagarán a la organización estatal (artículo 19a.6). Pero, a fin de igualar la financiación intrapardista y, dado el desigual acceso que tienen los diferentes niveles organizativos a los recursos económicos (públicos y privados), la Ley también dispone que las organizaciones políticas en el nivel federal deben garantizar una adecuada compensación económica de sus organizaciones regionales (artículo 22). En la práctica, la organización federal utiliza su control sobre las subvenciones para recompensar la lealtad de las sedes regionales, dejando sin financiación a aquellas disidentes con la dirección federal (Nassmacher, 2020).

Por último, el Estado también ofrece financiación indirecta a los partidos. De un lado, proporcionándoles acceso gratuito a medios de comunicación de titularidad y gestión pública o facilitándoles espacios públicos para la fijación de carteles. De otro lado, a través de exenciones y desgravaciones fiscales. Los partidos políticos alemanes están exentos del pago del impuesto de sociedades por todos sus ingresos, excepto por aquellos que proceden de actividades económicas, y también están exentos del impuesto de sucesiones y donaciones.

Asimismo, en la Ley del impuesto sobre la renta, se contemplan desgravaciones fiscales para las personas físicas que realicen contribuciones (cuotas de afiliación o donaciones) a los partidos políticos hasta un importe total de 1.650 euros y, en caso de tributación conjunta de los cónyuges, hasta un total de 3.300 euros. La deducción máxima son 825 euros si la tributación es individual o 1650 euros si es conjunta. Las contribuciones superiores a estas cantidades pueden declararse como gastos especiales y también están exentas de impuestos hasta la cantidad de 1.650 euros o 3.300 euros para los cónyuges.

### ***3.2.1.2. Financiación privada***

El legislador alemán concede mucha importancia a los ingresos de origen privado porque entiende que están vinculados con el buen desempeño de las funciones de los partidos políticos en el ámbito social. Considera que una buena medida del nivel de enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad es el volumen de apoyo financiero que reciben de sus miembros. Por esta razón, ha dispuesto un sistema de financiación de partidos que promueve la captación de recursos privados. Para ello, además de condicionar el monto de los subsidios públicos a los importes de ingresos privados recaudados y fijar desgravaciones fiscales para algunas de estas contribuciones, impone menos restricciones a la financiación privada que otras legislaciones europeas.

Dentro del extenso catálogo de ingresos privados que, de acuerdo con la PartG 1994, los partidos pueden generar o captar, los que tienen mayor relevancia dentro de sus cuentas son las cuotas de los afiliados, las aportaciones que hacen los cargos públicos y las donaciones. Precisamente, esta última fuente financiera, es la que está sometida a una mayor regulación dentro del texto legal. No en vano, es la que más problemas puede generar. Sin embargo, la Ley pone pocos límites para que tanto particulares como empresas realicen donaciones a los partidos políticos y las disposiciones van dirigidas, principalmente, a la publicidad y

transparencia de dichas contribuciones. Según Morlock (2015), el legislador alemán ha considerado que el dinero en la política, como el agua, siempre busca un cauce para llegar a su destino y si se le ponen impedimentos legales buscará otras vías alternativas, ilícitas y opacas.

Conforme a lo anterior, los partidos alemanes disponen de bastante libertad para financiarse, teniendo incluso permitido desarrollar actividades comerciales y económicas. Así, la PartG 1994 reconoce el derecho de los partidos a aceptar donaciones, sea cual sea su importe y si no superan los 1.000 euros pueden recibirse, incluso, en efectivo (artículo 25.1). Las donaciones pueden proceder de personas físicas y jurídicas, si bien, según McMEnamin (2012), la mayor parte de empresas alemanas no contribuyen a la financiación de partidos.

Pero, aunque la Ley contemple un modelo liberal de financiación privada, establece una serie de cautelas. En primer lugar, las donaciones, contribuciones y cuotas de afiliación que superen los 10.000 euros anuales deben ser registradas en las cuentas anuales haciendo referencia expresa al nombre y dirección del donante, así como al importe del donativo. Además, cuando dichas aportaciones excedan de 50.000 euros deberán ser comunicadas inmediatamente al presidente del Parlamento, quien las publicará como documento del Bundestag.

En segundo lugar, tal y como dispone el artículo 25.2, se prohíben algunas donaciones. Los partidos no pueden aceptar donaciones procedentes de Administraciones públicas, grupos parlamentarios y grupos municipales; de fundaciones políticas, organizaciones o asociaciones que, según los estatutos, persigan fines benéficos o eclesiásticos; y de empresas en las que el Estado participe en más del 25%. Asimismo, no se les permite recibir donaciones extranjeras por importe superior a 1.000 euros, excepto si proceden de un alemán o un ciudadano de la Unión Europea (UE) o de empresas participadas en más del 50% por estos; de empresas con sede en un Estado miembro de la UE; o se hacen a partidos de minorías étnicas, y se entregan desde Estados fronterizos con Alemania en los que viven miembros de su etnia. Tampoco son

admisibles las donaciones que provengan de organizaciones profesionales que actúan como traspasadoras de fondos entre empresas y partidos políticos, ni de donantes anónimos, salvo que los importes sean inferiores a 500 euros. Aunque dentro del listado de donaciones prohibidas no se mencionan las procedentes de empresas que mantienen contratos con la administración, aunque resulte una obviedad, sí que se alude a la prohibición de aquellas que se entregan con la intención de obtener algún beneficio económico o político. Y, por último, son donaciones ilegales las recaudadas por un tercero a cambio de unos honorarios pagaderos por el partido que exceden el 25% del valor de la donación.

Si un partido político recibe alguna de estas donaciones prohibidas debe remitirla al presidente del Bundestag sin demora y como fecha tope, en el momento de presentación de las cuentas anuales del ejercicio en que se ha recibido la donación (artículo 25.4). Si una vez presentadas las cuentas se detecta que se han aceptado donaciones ilegales o no se han publicado los donativos de acuerdo con los requisitos señalados, al partido se le impondrá una sanción del triple del importe obtenido ilegalmente o del doble de la cantidad no publicada. Además, también se contemplan penas de prisión para los sujetos que falseen los estados financieros y para aquellos que, siendo receptores de las donaciones, las dividan para que se contabilicen por separado o, tratándose de donaciones ilegales, no procedan a su devolución.

Como se ha mencionado, todos estos controles y sanciones sobre las donaciones tratan de evitar que dichas aportaciones a los partidos se correspondan con intercambios corruptos entre partidos políticos y donantes. Sin embargo, la Ley no es tan cuidadosa con todos los ingresos que pueden recibir los partidos políticos y para los préstamos que contraten, con particulares o entidades de crédito, no contempla normas específicas de transparencia. Un hecho que ha sido resaltado por el presidente del Bundestag (2016) en el Informe sobre los informes de rendición de cuentas de 2012 a 2014 de los partidos, así como sobre la evolución de las finanzas de los

partidos, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 23 de la Ley de partidos políticos. En el citado documento se censura que la Ley no obligue a los partidos políticos a proporcionar información detallada sobre la identidad de sus acreedores y las operaciones de crédito que mantienen con ellos. Asimismo, advierte que la ausencia de información dificulta determinar los casos en los que los préstamos pueden esconder donaciones, ya sea por condonación total o parcial de las deudas y/o intereses, y en consecuencia, no les pueden ser aplicados las mismas exigencias que a estas.

En resumen, el marco legal de la financiación de partidos en Alemania, como resalta positivamente el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) en su Informe de evaluación sobre transparencia en la financiación de partidos políticos en Alemania (2009b) ha sabido establecer un adecuado equilibrio entre financiación pública y privada que garantiza la independencia de los partidos del Estado y los mantiene vinculados a las bases sociales. Asimismo, pese a que proyecta un modelo liberal de financiación, contempla la transparencia y publicidad de los ingresos de los partidos como elementos clave para controlar y valorar la actividad económica de los partidos y las relaciones que establecen con los donantes. Sin embargo, respecto a esta última cuestión, de acuerdo con el mencionado informe de 2009, la Ley presenta algunas limitaciones, las cuales, como reprobaba el GRECO (2019) en el segundo *Addendum* del Segundo Informe de Cumplimiento de Alemania, todavía no han sido corregidas.

En primer lugar, los umbrales que se han fijado para notificar y divulgar de manera inmediata las donaciones a través del Bundestag (50.000 euros) y para indicar el nombre del donante en los estados financieros (10.000 euros) son excesivamente altos. Por tanto, son un obstáculo para la supervisión de los ingresos políticos que afecta, no solo a la labor fiscalizadora de la autoridad pública, sino también al ejercicio de control social de la ciudadanía como receptores



de la información. En segundo lugar, la admisión de donaciones anónimas, aunque sea de cantidades pequeñas, no garantiza la transparencia de las finanzas políticas e, igualmente impide su fiscalización (Ohman, 2015). Por último, la ausencia de requisitos de transparencia explícitos para los préstamos convierte a este tipo de ingresos en una fuente potencial de corrupción. Por consiguiente, aunque el sistema de financiación de partidos alemán es reconocido como uno de los más transparentes de las democracias occidentales, especialmente, la cuestión de la publicidad y control de las donaciones y préstamos todavía debe ser reforzada.

### **3.3. LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN FRANCIA**

El desarrollo del marco jurídico de la financiación de los partidos políticos en Francia, como en otros países europeos, no fue inmediato a su reconocimiento constitucional. Su inclusión en el ordenamiento jurídico supremo se produjo en la Constitución de 4 de octubre de 1958 durante la fundación de la Quinta República donde, en el artículo 4, se les reconoce como elementos que “concurren a la expresión del sufragio”. Sin embargo, la primera regulación de las finanzas políticas no se consiguió aprobar hasta 1988. Antes habían sido presentadas más de una treintena de propuestas, pero ninguna llegó a ser aprobada (Phélippeau, 2010, 2013; Juillet y Phélippeau, 2018), de forma que, durante muchos años, “Francia fue el farolillo rojo de las democracias occidentales” en esta materia (Doublet, 1993, p.173).

En ausencia de una regulación específica, durante tres décadas los partidos quedaron vinculados a las normas comunes de la Ley de asociaciones de 1901 y a las restricciones en materia de financiación que en ella se disponían, de tal modo que a las formaciones políticas no se les permitía recibir donaciones, ni individuales ni corporativas (Pujas y Rodhes, 1999). Se esperaba que el coste financiero de sus actividades fuese sustentado con las contribuciones de los afiliados, puesto que el Estado tampoco ofrecía un gran apoyo económico. Tan solo

reembolsaba algunos gastos de propaganda electoral, pero no concedía ningún tipo de financiación directa.

Esta situación de vacío normativo junto con la necesidad de afrontar la escalada de costes electorales propició que los partidos, incumpliendo las normas de derecho común, se financiaran de forma irregular, tal y como evidenciaron a finales de los años 80 los numerosos escándalos por corrupción relacionados con la recaudación irregular de fondos (Meny, 1993; Pujas y Rodhes, 1999; Clift y Fisher, 2004; Poirmeur, 2018). Unos fondos procedentes, principalmente, de las grandes corporaciones que, con la intención de influir en los líderes políticos, financiaban sus campañas electorales (François y Sauger, 2006).

Después de estos hechos, la necesidad, por un lado, de moralizar la actividad política y limitar los riesgos de la corrupción y, por otro lado, de asegurar la suficiencia de recursos de los partidos y candidatos (Kob, 2011), impulsó el desarrollo de un marco regulatorio de la financiación general y electoral de los partidos políticos. Dicho marco legal se inició con la aprobación de la Ley N° 88-227, de 11 de marzo de 1988, sobre la Transparencia Financiera de la Vida Política. El Estado comenzó a financiar directamente a los partidos políticos proporcionalmente a su representación en la Asamblea Nacional y en el Senado y aumentó el reembolso de gastos electorales. Todo ello, a cambio de sujetarlos a algunos mecanismos de transparencia y control. Inicialmente, se puso el foco en la certificación de cuentas y en la declaración de patrimonio de determinados funcionarios públicos y cargos electos. No obstante, el texto aprobado en 1988 fue tan solo un esbozo del sistema francés de financiación de partidos (Rambaud, 2017). Las leyes que se aprobaron posteriormente son las que terminaron de definir y completar el modelo de financiación.

La primera de estas leyes es la N° 90-55, de 15 de enero de 1990, sobre la Limitación de los Gastos Electorales y la Aclaración de la Financiación de las Actividades Políticas. La norma

modificó la Ley de 1988 introduciendo la limitación de los gastos electorales y estableciendo el sistema de asignación de subvenciones públicas basado en dos ayudas que hay en la actualidad. De esta forma, las subvenciones también alcanzarían a los partidos que, con un elevado número de votos, no habían obtenido representación parlamentaria. Además, dispuso la creación de la figura del agente financiero, que podía ser persona física o una asociación de financiación, como sujeto encargado de la recaudación de fondos. También creó la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiaciones Políticas (CNCCFP). Este órgano de control externo es el responsable de autorizar las asociaciones de financiación y de la supervisión y publicación de las cuentas de los partidos políticos y de los candidatos, así como de proponer, en caso de detectar irregularidades, la no concesión de las ayudas públicas correspondientes. Además, desde 2003, y en virtud de la Ordenanza N° 2003-1165, de 8 de diciembre, relativa a la Simplificación Administrativa en Materia Electoral, tiene estatus de autoridad administrativa independiente y cuenta con un presupuesto propio.

Siguiendo con la Ley de 1990, otra de las cuestiones que abordó fue la regulación de las donaciones a los partidos políticos. Legalizó las donaciones de empresas, no permitidas hasta ese momento, e introdujo algunas limitaciones sobre las mismas, contemplando sanciones administrativas y penales para aquellos que las infringieran. A partir de su entrada en vigor no se permitieron las donaciones de personas jurídicas superiores a 500.000 francos y tampoco las de personas físicas que excedieran los 50.000 francos. Se prohibieron las donaciones de empresas públicas, las de empresas de juegos de azar y las de gobiernos y empresas extranjeras. Asimismo, se ampliaron las obligaciones contables para los partidos políticos.

Las restricciones sobre las donaciones corporativas fueron de nuevo reforzadas tres años después mediante la Ley N° 93-122, de 29 de enero de 1993, relativa a la Prevención de la Corrupción y la Transparencia en la Vida Económica y los Procedimientos Públicos. Este texto

legal limitó las cantidades que un partido político podía recibir anualmente por esta vía a un 25% de sus recursos totales o al 2,5% de las subvenciones públicas (la mayor de las dos cantidades).

Sin embargo, todas las prohibiciones señaladas en relación a las donaciones empresariales no impidieron que se siguieran produciendo acuerdos interesados entre empresas y actores políticos (candidatos y partidos) y en 1994 salieron a la luz pública nuevos escándalos por financiación ilegal que provocaron la dimisión de tres ministros tras ser acusados de delitos de corrupción (Phélippeau, 2013). Así que, dadas las altas cifras de las donaciones corporativas que se registraban, (según François y Sauger (2006), casi el 40% de los ingresos de las elecciones legislativas de 1993 tenían esta procedencia) y los intereses ocultos que podía haber detrás de ellas, el gobierno francés acordó su total prohibición. Se trataba de asegurar la independencia de los candidatos y los partidos para evitar que los intereses económicos perturbaran el sistema democrático y sus instituciones (Van Biezen, 2003; Marcilloux, 2011). Mediante la Ley N° 95-65, de 19 de enero de 1995, sobre la Financiación de la Vida Política, se reformó el régimen de financiación de partidos de 1988 para prohibir que, exceptuando a los partidos y agrupaciones políticas, las personas jurídicas pudieran financiar la política francesa. En contrapartida, para cubrir el déficit de ingresos que suponía prescindir de las donaciones empresariales, se aumentaron los subsidios públicos destinados a los actores políticos, pasando a ser el Estado su principal fuente de ingresos.

En suma, de acuerdo con Clift y Fisher (2004), las reformas de 1990 y 1995 representaron un cambio de orientación en la política de financiación de los partidos franceses. Se pasó de un modelo basado en el *laissez faire* a otro en el que el Estado asumía un papel decisivo en las políticas de financiación de partidos, interviniendo la financiación del sector privado (fijando límites y prohibiciones) y ampliando su apoyo financiero a las formaciones políticas.

Después de estas dos reformas estructurales, el marco regulador de la financiación de partidos se ha ido completando y perfeccionando en repetidas ocasiones (la última vez en 2019), con otros cambios y novedades legales que afectan tanto a la financiación pública y privada como a los mecanismos de fiscalización y control de las cuentas. Pero, los tres elementos esenciales del sistema de financiación diseñado entre 1988 y 1995, como se verá a continuación, no se han alterado. A saber, 1) garantizar la igualdad de oportunidades limitando los gastos electorales y proporcionando fondos públicos, 2) garantizar la independencia de candidatos y partidos limitando las donaciones individuales y prohibiendo las empresariales y, 3) transparencia de las cuentas de los candidatos y de los partidos.

### ***3.3.1. Ley N<sup>o</sup> 88-227, de 11 de marzo de 1988, sobre la Transparencia Financiera de la Vida Política***

La legislación francesa, como se ha indicado, ha construido un sistema de financiación de la actividad política que se sustenta en dos pilares, financiación privada y financiación pública. Distingue, a su vez, según su finalidad, entre financiación de campañas electorales, destinada a los candidatos, y financiación de la vida política, destinada a los partidos y regula ambos tipos de ayuda en textos legales diferentes. Los preceptos de la financiación anual y general de los partidos políticos están contenidos en la Ley N<sup>o</sup> 88-227, de 11 de marzo de 1988.

#### ***3.3.1.1. Financiación Pública***

Las subvenciones públicas para la actividad general se regulan en los artículos 8, 9 y 9-1 de la Ley y representan la principal fuente de ingresos de las formaciones políticas francesas. El importe total se determina cada año en la Ley de presupuesto y se divide en dos fracciones iguales.

La primera fracción está vinculada al número de votos obtenidos en las últimas elecciones a la Asamblea Nacional. Para recibirla, cada uno de los candidatos presentados por los partidos debe obtener, al menos, un 1% de los votos en un mínimo de 50 circunscripciones, o en todas las circunscripciones en las que se presenten si son candidatos de ultramar. Como se trata de un sistema electoral a dos vueltas, las elecciones y la financiación política francesa están orientadas a los resultados de los candidatos y no tanto, a los partidos. Por ello, la distribución de esta primera fracción entre los partidos se realiza en proporción al número de votos obtenidos en la primera vuelta por sus candidatos. Por consiguiente, es necesario que estos últimos indiquen en su candidatura cuál es el partido por el que se presentan.

Además, el importe de la primera fracción también está sujeto a otras condiciones. En virtud de la Ley N° 2000-493, de 6 de junio, relativa a la Promoción de la Igualdad de Acceso de las Mujeres y los Hombres a los Mandatos Electorales, el Estado francés exige que en las listas electorales haya paridad de género. Los partidos que no cumplen con esta obligación, y la diferencia entre hombres y mujeres de sus listas es superior al 2%, son sancionados con la reducción de la primera fracción de la ayuda pública. Debe señalarse que el país galo no solo ha sido pionero en la previsión de este tipo de sanciones financieras, sino que, además, las ha ido endureciendo desde que fueron implantadas en el año 2000. Desde la reforma operada por la Ley de 4 de agosto de 2014, la reducción de la ayuda asciende al 150% de la mencionada diferencia entre hombres y mujeres, frente al 50% fijado inicialmente.

En cuanto a la segunda fracción de la ayuda pública, solo está disponible para los partidos políticos que cumplen las condiciones para recibir la primera parte. La cantidad que recibe cada partido es proporcional al número de parlamentarios que han declarado, según corresponda, en la Asamblea Nacional o en el Senado, que están adscritos a dicho partido. Ningún parlamentario puede estar afiliado a más de una formación política y, además, para evitar que

se cometa fraude con la financiación pública, la Ley N° 2013-907, de 11 de octubre de 2013, sobre la Transparencia de la Vida Pública dispuso que los miembros del Parlamento que no habían sido elegidos en una circunscripción electoral del extranjero no podían indicar afiliación a un partido extranjero.

En cifras, la subvención que recibieron los partidos en 2020 fue de 1,64 euros por cada voto obtenido en las elecciones legislativas de 2017 (primera fracción) y de 37.159,45 euros por cada parlamentario en la Asamblea Nacional o en el Senado (segunda fracción). En total, fueron más de 66 millones de euros públicos destinados a la financiación ordinaria de los partidos políticos. Es una cantidad inferior (en euros constantes) a la de años anteriores, ya que desde 2011, el Estado, en el marco de una política de recortes del presupuesto estatal, ha ido mermando las cantidades destinadas a la financiación política. Asimismo, está muy alejada de las cifras de financiación pública que recibían los partidos franceses hace dos décadas y que superaban los 100 millones de euros (Cagé, 2020).

Por otro lado, de modo complementario, el Estado también ofrece ayudas públicas indirectas. Parte de estas ayudas son a través de desgravaciones y exenciones fiscales. De acuerdo con el Código General de Impuestos, los contribuyentes que realicen contribuciones o donaciones para financiar campañas electorales o la actividad general de los partidos políticos, pueden beneficiarse de una reducción en el impuesto de la renta del 66% de las cantidades entregadas al agente financiero del partido hasta un límite del 20% de su renta imponible. Si las donaciones exceden este límite, el exceso se podrá desgravar en los 5 años siguientes. Igualmente, los partidos políticos gozan de la exención del impuesto de sociedades sobre la mayoría de sus rentas y se benefician de tasas reducidas del impuesto sobre algunos de sus ingresos no exentos, como los procedentes del alquiler de sus edificios o del capital mobiliario. Otras ayudas indirectas son a través de la financiación de los grupos parlamentarios y fundaciones próximas

a los partidos políticos, la financiación de publicidad en periódicos políticos o la cesión de locales públicos (OCDE, 2016).

Los partidos receptores de financiación pública están, por otra parte, obligados anualmente a presentar el estado de cuentas consolidado ante la CNCCFP. Las cuentas deben estar certificadas por dos auditores independientes y con ellas se debe adjuntar los documentos relativos a los préstamos concedidos o recibidos durante el ejercicio. Si la Comisión detecta algún incumplimiento de estas obligaciones puede denegar las subvenciones públicas al partido infractor durante un máximo de tres años.

### ***3.3.1.2. Financiación Privada***

El sistema francés de financiación de partidos sigue, a diferencia de Alemania, un modelo basado en la limitación de las contribuciones privadas, hasta el punto de que es uno de los más restrictivos de Europa (Van Biezen, 2004; Piccio, 2015). Excepto los partidos y agrupaciones políticas, ninguna persona jurídica puede realizar donaciones o contribuciones a un candidato o partido político. Tampoco puede participar en la financiación de los partidos franceses el capital extranjero, ya sea procedente de gobiernos, empresas o particulares. Y respecto a las aportaciones hechas por personas físicas francesas, en el artículo 11-4, también se establecen una serie de reservas.

En primer lugar, todos los recursos privados dirigidos a los partidos políticos deben ser recaudados por el agente financiero o asociación de financiación designada por el partido y deben ser gestionados a través de una única cuenta bancaria o postal. Solo las donaciones que no excedan de 150 euros pueden hacerse en efectivo. El resto han de hacerse mediante cheque, transferencia o tarjeta bancaria.



En segundo lugar, desde la aprobación de la Ley N° 2013-907, de 11 de octubre de 2013, las donaciones que una misma persona física puede hacer anualmente a uno o varios partidos están limitadas a 7.500 euros anuales. Anteriormente, el límite se aplicaba a las donaciones hechas a un mismo partido sin que existiera restricción en cuanto al número de partidos beneficiarios. El motivo de este cambio de criterio fue evitar la proliferación de micropartidos con intenciones, únicamente, financieras (CNCCFP, 2017). Es decir, pequeños partidos, cuyo principal objetivo es servir para transferir fondos a los candidatos y a otros partidos afines.

Para las cuotas de afiliados también se aplica esta misma limitación de 7.500 euros anuales, sin embargo, las contribuciones o pagos que los cargos electos franceses hacen a los partidos están exentas de cualquier límite.

Junto con las donaciones, cuotas de afiliación y aportaciones de los cargos públicos, los préstamos concedidos por personas físicas y jurídicas también constituyen una fuente de recursos privados nada despreciable para los partidos franceses y los candidatos. Debido a su importancia, y para prevenir que sean utilizados para eludir los límites impuestos a las donaciones, la Ley N° 2017-1339, de 15 de septiembre de 2017, para la Confianza en la Vida Política, reforzó su regulación. En general, las personas jurídicas no pueden prestar dinero a partidos y candidatos, salvo si son entidades de crédito, empresas financieras, partidos o agrupaciones políticas y tienen sede en un Estado de la Unión Europea o que sea parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En cuanto a los préstamos otorgados por personas físicas, no pueden ser concedidos con regularidad, deben tener una duración máxima de 5 años y, a fin de evitar que sean donaciones encubiertas, es un decreto del Consejo de Estado el que define las condiciones de dichos préstamos (artículo 11-3-1).

Por último, señalar que la Ley también contempla sanciones para las personas que realicen donaciones o concedan préstamos que queden fuera de los límites mencionados, así como para

los sujetos que las reciban. Se aplica la misma sanción a todas las infracciones, cualquiera que sea su naturaleza y cuantía monetaria y, desde 2017, consiste en tres años de prisión y 45.000 euros (artículo 11-5).

### ***3.3.2. Código Electoral. Financiación de Las Campañas Electorales***

La financiación de las campañas electorales está regulada en el Código Electoral, norma que se ocupa del funcionamiento de las elecciones. En lo que se refiere a la financiación pública, el legislador prevé que el Estado reembolse hasta el 47,5% de los gastos de los candidatos. No obstante, fija un límite máximo para dichos gastos. La cantidad máxima que los candidatos pueden gastar varía según el tipo de elección y el número de habitantes del distrito electoral y, según dispone la norma, se actualiza anualmente conforme al índice de incremento de precios. Pero, como sucede con las subvenciones anuales, debido a las restricciones presupuestarias, no ha sido actualizado desde 2012 y no se hará hasta que el déficit del Estado sea cero.

La financiación pública indirecta también interviene en las campañas electorales. Sin computarse para el techo de gastos, el Estado reembolsa, en unos casos, o asume directamente en otros a través de los comités de propaganda electoral, los gastos de propaganda tales como impresión de papeletas, de circulares, de carteles y los gastos de envío (artículos 241 y 242).

En cuanto a las contribuciones privadas que están permitidas realizar a los candidatos en los períodos electorales, son similares a las dispuestas para los partidos políticos para la actividad general. Los candidatos pueden financiar sus campañas con sus propias contribuciones, generalmente procedentes de créditos bancarios o créditos de partidos políticos. No pueden recibir donaciones de personas jurídicas, excepto si proceden de partidos y agrupaciones políticas, y tampoco de estados y empresas extranjeras. No se permiten las donaciones en

efectivo de más de 150 euros y el cómputo total de estas no puede superar el 20% de los gastos autorizados cuando dichos gastos exceden los 15.000 euros.

Las personas físicas pueden hacer donaciones a uno o varios candidatos, pero, en este caso, con un límite de 4.600 euros por elección. Todas las donaciones son gestionadas por el agente financiero, el cual está obligado a presentar a la CNCCFP un listado con los nombres de los donantes y las cantidades aportadas. Sin embargo, la Ley no contempla que la identidad de los donantes se haga pública. Como resalta Transparencia Internacional (2019), Francia constituye, en este sentido, una de las pocas excepciones en Europa, ya que la mayoría de países tienen reglas que obligan a divulgar el nombre de los donantes a candidatos y partidos a partir de determinadas cantidades.

Por su parte, el reembolso de los gastos de campaña está supeditado a que los candidatos cumplan una serie de requisitos. En primer lugar, existe un requisito electoral y, solo pueden ser beneficiarios de la ayuda pública los candidatos que obtienen, al menos, el 5% de los votos en la primera votación. Otro requerimiento es que los candidatos deben haber nombrado un agente financiero o una asociación de financiación para la gestión de los ingresos y gastos y, este intermediario, debe haber elaborado una cuenta de campaña en la que se incluyan los ingresos recaudados y los gastos ejecutados durante la campaña electoral. La cuenta de campaña, certificada por un censor jurado de cuentas, debe haberse remitido a la CNCCFP (la fecha límite son las 18 horas del décimo viernes siguiente a la primera votación) acompañada de los documentos justificantes de los ingresos y gastos detallados en la misma.

Solo si finalmente la Comisión aprueba la cuenta de campaña, el Estado reembolsará parcial o totalmente los gastos incurridos. Si no la aprueba, si se presenta fuera de plazo o, si se ha superado el límite de gastos, el candidato pierde el derecho a que se le reembolsen los gastos

electorales y, además, la CNCCFP remitirá el asunto al juez electoral que puede, incluso, declarar al candidato no elegible.

Asimismo, el Código Electoral, como la Ley N° 88-227, de 11 de marzo de 1988, también prevé sanciones. Para los candidatos que infrinjan las disposiciones relativas a la financiación electoral en cuanto a ingresos y gastos permitidos o, que no cumplan con las obligaciones contables que se les imponen, las sanciones pueden ser de 3.750 euros y un año prisión, o solo una de estas dos. La misma pena se contempla para las personas físicas y, en su caso, administradores de empresas, que hagan donaciones no autorizadas.

Sin embargo, la curiosidad del sistema francés es que al estar centrada la campaña en los candidatos, solo se exige transparencia a los recursos que estos reciben. A los partidos, principales financiadores de los candidatos, ni se les imponen límites de gastos ni han de presentar cuentas de campaña. Por tanto, su actividad en este período queda fuera del control que ejerce la CNCCFP y, claro está, también fuera del control de los ciudadanos. Esta ausencia de control favorece que se establezcan distintas artimañas para que los partidos asuman los gastos de sus candidatos, y evitar así que excedan los límites autorizados (Lazard, 2014; François y Phélippeau, 2018).

La transparencia de las finanzas políticas francesas es, por tanto, problemática y ambivalente. Los controles recaen sobre las cuentas de los candidatos mientras que el control sobre los partidos políticos es más formal que real. Además, la CNCCFP tiene una capacidad muy limitada y no está habilitada para verificar el contenido de las cuentas (es labor de los auditores externos) ni la trazabilidad de los ingresos y gastos (De Sousa, 2019). Y, lo que es peor, como señala Brenez (2012), es que los cambios legislativos se mantienen en esa misma línea de limitar las capacidades de control efectivo de la CNCCFP. En consecuencia, como ponen de manifiesto el GRECO (2017) y Transparencia Internacional (2019), la transparencia financiera

de la vida política francesa sigue siendo una zona con claroscuros y la legislación debe avanzar para mejorarla.

### **3.4. EL ENDEUDAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO EUROPEO**

Una vez analizado el origen y la situación actual de los sistemas de financiación de partidos en Alemania y Francia, procede ahora abordar la cuestión del endeudamiento de los partidos políticos en estos dos países y recordar la situación de las formaciones políticas españolas a este mismo respecto. Lo primero que hay que destacar es que, de acuerdo con los datos extraídos de los organismos de control competentes (Tribunal de Cuentas, Bundestag y CNCCFP) la evolución de la deuda bancaria de los partidos en España, Alemania y Francia difiere considerablemente. Como se puede observar en la Tabla 10, en el período comprendido entre 2002 y 2015, cuatro de los cinco principales partidos alemanes han reducido su deuda con las entidades de crédito. Sin embargo, en el caso de los partidos políticos franceses (Tabla 11), excepto el Partido Radical de la Izquierda (PRG) que ha amortizado totalmente su deuda, el resto de formaciones políticas consideradas en este estudio han incrementado las deudas con las instituciones financieras. Teniendo en cuenta que el crecimiento de la inflación en Francia en esos 13 años fue de un 19,92%, son cuatro los partidos (Parti Socialiste (PS), Union pour un Mouvement Populaire (UMP), Europe Écologie Les Verts (EELV), y Front National (FN)) que han aumentado el volumen de crédito muy por encima del incremento de precios. Especialmente singular es la situación del partido que preside Marine Le Pen (FN) cuyo endeudamiento con las entidades bancarias ha aumentado exponencialmente.

La misma situación de crecimiento de la deuda bancaria que presentan los partidos franceses también la han experimentado, como se evidenció en el capítulo anterior y muestra la Tabla 9, las formaciones políticas españolas. En este caso, el endeudamiento bancario conjunto de los 10 partidos con representación parlamentaria ha aumentado casi un 79% (euros corrientes)

entre 2002 y 2015, alcanzando este último año un valor absoluto superior a los 207,6 millones de euros. Una cifra que excede mucho el volumen de deuda total que tienen los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional francesa (poco más de 93 millones de euros), y, más aún, la deuda total de los partidos en el Parlamento alemán que no llega a los 73,4 millones de euros. De hecho, hay que resaltar que, en España, una sola organización política (PP), en 2015 debía más dinero a los bancos que el conjunto de formaciones alemanas en el Bundestag.

En realidad, para los partidos políticos alemanes, una vez superados los altos niveles de endeudamiento generados por los problemas financieros de la década de los años 70 y principios de los 80, las deudas en general y, las deudas bancarias en particular, no han supuesto ninguna preocupación. Como reconocía el Bundestag (1993) en el Informe que recogía las recomendaciones de la Comisión de expertos independientes sobre la financiación de los partidos políticos, la reforma de la PartG de 1983 supuso, a partir de 1984, un alivio de la situación financiera de los partidos políticos que se fue consolidando en los años posteriores. Con toda probabilidad, la liberalidad de su sistema de financiación que les da la posibilidad de obtener fondos privados casi de forma ilimitada y las generosas subvenciones públicas que reciben, deben haber sido determinantes.

Sin embargo, para los partidos españoles y franceses la situación ha sido muy distinta. En España, los créditos del sector financiero han sido una fórmula recurrente de financiación desde la restauración democrática que ha abocado a algunos partidos a una situación de insolvencia que pone en riesgo su supervivencia en el sistema de partidos. En Francia, aunque los problemas de endeudamiento son más recientes, en los últimos años la situación se ha ido complicando (Cagé, 2020). Pese a que la financiación de los candidatos y de los partidos políticos franceses depende, en gran medida, del endeudamiento, tal como recoge el Informe

elaborado por el senador Jaques Genest en nombre de la Comisión de Finanzas del Senado francés, “a medida que se han ido regulando cada vez más los canales de financiación de las campañas electorales y los partidos políticos, el acceso a los préstamos se ha convertido en un problema aún mayor que antes” (2020, p.123).

**Tabla 9**

*Endeudamiento (en euros) con entidades de crédito de los partidos con representación en el Congreso de los Diputados. (2002-2015)*

Partido Político	Año													Δ%	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		2015
<b>IU</b>	8.797.617	14.106.311	15.036.344	14.043.323	15.120.613	15.011.611	14.090.364	15.076.135	14.276.382	17.420.722	15.167.281	14.564.494	13.830.561	14.452.261	64,27%
<b>PSOE</b>	48.043.584	63.219.372	62.717.137	51.616.160	45.901.866	59.937.433	67.706.069	71.516.758	56.853.117	70.101.939	71.625.187	64.547.422	67.313.330	75.317.553	56,77%
<b>PP</b>	6.485.185	31.189.850	28.359.450	16.324.240	55.718.558	59.937.803	59.527.038	63.662.694	54.259.417	77.991.930	54.302.680	40.546.262	32.633.610	48.079.709	641,38%
<b>CDC</b>	7.686.755	8.718.308	8.317.953	10.608.302	9.505.670	7.686.755	3.158.306	2.551.323	2.027.607	3.607.972	3.559.126	4.496.632	6.205.027	11.562.726	50,42%
<b>BNG</b>	878.072	1.672.114	2.139.012	3.300.111	2.497.245	3.643.219	3.043.469	4.329.687	3.724.494	4.709.902	4.299.894	3.241.852	2.574.892	1.937.354	120,64%
<b>UDC</b>	4.410.889	3.882.430	4.719.523	5.021.027	8.990.602	12.201.746	12.200.647	13.602.518	14.110.547	16.336.535	16.720.386	17.164.395	16.462.268	16.268.677	268,83%
<b>PNV</b>	19.830.040	20.630.669	14.018.855	14.269.904	14.702.683	17.161.455	20.065.664	25.953.311	28.588.069	27.703.593	28.058.630	21.479.474	20.199.398	20.700.018	4,39%
<b>PSC</b>	17.385.424	19.000.518	11.909.450	10.745.312	12.506.243	10.360.398	10.124.952	9.603.089	11.389.467	12.967.865	10.855.563	13.548.239	12.343.876	14.983.368	-13,82%
<b>CC</b>	0	714.287	568.761	343.443	184.158	754.418	407.683	531.044	194.981	1.027.719	671.224	362.731	400.135	970.046	35,81%
<b>ERC</b>	2.676.620	3.891.249	2.180.467	1.574.183	3.703.716	2.865.829	1.211.847	1.070.067	615.623	2.482.162	1.952.360	270.524	196.254	3.344.169	24,94%
<b>TOTAL</b>	116.194.186	167.025.107	149.966.952	127.846.007	168.831.354	189.560.667	191.536.039	207.896.627	186.039.705	234.350.338	207.212.331	180.222.024	172.159.350	207.615.882	78,68%



**Tabla 10**

*Endeudamiento (en euros) con entidades de crédito de los partidos con representación en el Bundestag. (2002-2015)*

Partido Político	Año														Δ%
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>GRÜNE</b>	7.893.018	7.568.874	6.685.898	6.267.164	6.071.251	5.518.027	5.352.297	5.883.953	5.024.232	4.849.049	5.661.236	5.378.691	5.111.120	4.827.931	-38,83%
<b>DIE LINKE</b>	54.584	59.778	41.598	525.926	31.833	13.387	26.428	920.479	27.586	9.360	149.057	112.523	132.442	83.616	53,19%
<b>SPD</b>	95.654.578	75.362.234	72.123.724	90.844.580	78.168.305	57.544.549	58.618.520	48.609.643	45.261.546	42.345.809	51.530.173	44.413.295	35.331.105	35.115.982	-63,29%
<b>CSU</b>	9.231.166	7.087.095	5.836.275	6.151.523	5.923.060	6.510.426	7.646.527	5.071.934	4.409.905	4.230.745	4.024.869	4.165.629	4.724.225	7.479.660	-18,97%
<b>CDU</b>	41.505.612	44.891.168	44.869.755	46.507.592	42.806.141	39.293.636	37.260.717	38.076.467	37.602.556	33.793.752	32.980.374	29.666.604	28.082.800	25.833.923	-37,76%
<b>TOTAL</b>	154.338.958	134.969.148	129.557.250	150.296.785	133.000.590	108.880.025	108.904.490	98.562.477	92.325.825	85.228.715	94.345.709	83.736.742	73.381.691	73.341.110	-52,48%

**Tabla 11**

*Endeudamiento (en euros) con entidades de crédito de los partidos con representación en la Asamblea Nacional. (2002-2015).*

Partido Político	Año														Δ%
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>PS</b>	4.477.949	2.587.740	2.137.921	1.873.699	1.514.175	16.386.468	4.765.262	5.316.692	3.979.204	4.779.373	28.521.125	14.125.079	15.783.868	12.581.105	180,96%
<b>UMP</b>	31.981.343	32.943.242	14.870.002	18.775.671	21.376.190	42.976.832	22.194.568	12.676.531	28.405.731	43.912.160	96.384.505	76.161.705	73.432.636	67.718.381	111,74%
<b>EELV</b>	777.410	2.556.098	1.848.566	1.499.036	1.891.386	3.318.681	2.831.744	2.492.825	2.013.631	3.311.734	3.150.120	2.549.021	2.405.955	1.868.285	140,32%
<b>PCF</b>	1.313.217	2.161.490	1.375.585	619.463	709.438	579.551	805.645	1.385.600	1.815.491	2.241.376	1.461.673	347.503	1.399.045	1.455.428	10,83%
<b>PRG</b>	22.616	16.710	10.581	4.646	84.977	127.702	47.112	21	38	45.411	324.036	1.021	76	0	-100,00%
<b>FN</b>	113	107	4.500.452	234	0	0	0	0	0	0	0	0	5.999.430	9.399.030	8.317.625,66%
<b>TOTAL</b>	38.572.648	40.265.387	24.743.107	22.772.749	25.576.166	63.389.234	30.644.331	21.871.669	36.214.095	54.290.054	129.841.459	93.184.329	99.021.010	93.022.229	141,16%

Por otro lado, como en otras democracias europeas, los partidos en Francia están viendo cómo los bancos son cada vez más reacios a financiarlos. Una tesitura preocupante que, incluso ha llevado al Gobierno francés a crear, mediante la Ley N° 2017-1339, la figura del Mediador de Crédito para los candidatos y los partidos políticos, para que ayude a garantizar la financiación de los partidos políticos y promover el flujo del crédito bancario. Asimismo, las dificultades financieras de los partidos políticos también han hecho que el Gobierno plantee la conveniencia de establecer un sistema de créditos públicos que pueda seguir garantizando la viabilidad financiera de la democracia, aunque de momento el denominado “banco de la democracia”, no ha prosperado.

En definitiva, es preocupante que el acceso al crédito resulte un obstáculo para la pluralidad y la organización política. Pero, más inquietante es, si cabe, que se utilice para financiar ilegalmente a candidatos y partidos. No se puede olvidar que este último punto también entorpece la competencia partidista y, además, tiene los efectos negativos que fueron puestos de manifiesto en el capítulo anterior. Como se señaló cuando se estudió el endeudamiento de los partidos en España, la necesidad de recurrir a los créditos bancarios tiene el riesgo de que se produzcan acuerdos entre los financiadores y los partidos políticos que perjudiquen al interés económico general y a la calidad de la democracia y sus instituciones.

Indudablemente, para prevenir cualquier comportamiento oportunista y corrupto en la financiación de partidos la transparencia es un instrumento esencial (Olaizola, 2015). El acceso a la información financiera de los partidos políticos, siempre y cuando esta sea completa y confiable, permite reducir los costes de agencia de la representación política, puesto que mejora la capacidad de los votantes para controlar la actividad de los partidos y candidatos políticos (Sánchez de Dios, 2006) y en su caso, sancionar las conductas deshonestas en las urnas.

En el área de la financiación bancaria, la transparencia es fundamental. Permite conocer el origen de los préstamos, sus términos y condiciones y todas las operaciones relacionadas con los mismos. Sin embargo, no resuelve la cuestión que está en el origen de la corrupción, al menos en parte, y es la necesidad creciente de financiación a la que se enfrentan los actores políticos. Así pues, una cuestión principal es evaluar cuáles son las causas que llevan a los partidos a endeudarse. Esto, que ya fue analizado en el capítulo anterior considerando únicamente a las formaciones políticas españolas, va ahora a ser estudiado desde una perspectiva comparada, incluyendo a los partidos políticos de Francia y Alemania. Se trata, no solo de evidenciar que existen diferencias constatables en cuanto al endeudamiento bancario de los partidos en estas tres democracias, sino de descubrir por qué se producen estas diferencias. Es decir, qué variables relacionadas con las características propias de cada Estado condicionan que los partidos de unos países estén más endeudados con las entidades de crédito que otros.

### **3.5. DETERMINANTES DEL ENDEUDAMIENTO BANCARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO EUROPEO**

La literatura se ha referido a los excesivos costes electorales y organizativos como la principal causa de las crecientes necesidades financieras de los partidos políticos. Es razonable que los gastos ordinarios y electorales tengan una relación directa con el endeudamiento y que, a medida que crecen, si los partidos políticos no aumentan las fuentes tradicionales de ingresos (subvenciones, cuotas y donaciones), deberán recurrir a la financiación ajena que, principalmente, facilitan las entidades de crédito. Así pues, debería existir una relación positiva entre el diferente volumen de gasto político en España, Francia y Alemania y el endeudamiento bancario que presentan sus organizaciones políticas.

Sin embargo, tampoco está claro que la mayor disponibilidad de recursos económicos disminuya forzosamente la necesidad de financiación bancaria porque, como afirman Kulick y Nassmacher (2012), un incremento de los ingresos puede redundar en un aumento de los gastos. Visto así, parece lógico que las fuentes de financiación política también afecten al endeudamiento bancario. A este respecto, cobran especial interés las subvenciones públicas, ya que son la fuente predominante de recursos. Si, como indican distintos trabajos (Nassmacher, 2009; Kulick y Nassmacher, 2012; Blumenberg, 2013; García Viñuela y González de Aguilar, 2014), están correlacionadas positivamente con el gasto político, también cabría esperar que lo estuvieran con el endeudamiento bancario.

De acuerdo con esta suposición, a medida que se incrementen las cantidades de financiación pública puestas a disposición de los partidos políticos, más proclives serán estos a gastar y a solicitar préstamos bancarios. Además, para las entidades financieras, que el Estado aumente la financiación política también puede suponer una mayor garantía de sus créditos y, por tanto, una menor restricción crediticia, lo cual conduce también a aumentar los niveles de endeudamiento de las formaciones políticas. No obstante, los resultados obtenidos en el estudio de los partidos españoles realizado en el capítulo anterior ofrecen resultados diferentes. Las subvenciones reducen el endeudamiento bancario de los partidos en España. Es probable que suceda porque, en su caso, representan un porcentaje muy elevado de sus ingresos totales, pero esta relación también puede darse en otros países, pese a que las subvenciones no sean tan elevadas en términos relativos.

De forma análoga se puede esperar que se comporten el resto de fuentes de ingresos de los partidos con respecto a su endeudamiento bancario. La idea que subyace entre algunos investigadores es que cuantos más fondos obtiene un partido, más propenso es a aumentar el gasto sin que, en principio, tenga mayor importancia cuál sea la naturaleza del dinero, pública

o privada. Siguiendo esta línea argumental, el efecto que puedan tener las entradas de dinero en el endeudamiento bancario tampoco debería ser diferente en función de su procedencia. No obstante, es probable que la financiación privada debido a que, cuantitativamente, es bastante menos lucrativa para los partidos políticos que la pública, no tenga la misma repercusión sobre el endeudamiento bancario en cuanto a intensidad y signo de la relación. Si los partidos no confían en los recursos de origen privado como fuentes estables y cuantiosas para conseguir financiación serán más conservadores con los gastos (Smulders y Maddens, 2019) y, por consiguiente, tendrán menos necesidad de recurrir a los préstamos bancarios.

En resumen, de forma similar al capítulo anterior, se espera que a nivel comparado se cumpla la siguiente hipótesis:

**H1:** Las fuentes de financiación de los partidos políticos (públicas y privadas) actúan como factores determinantes en su nivel de endeudamiento bancario.

Junto a las fuentes de financiación y el gasto político que, como se ha explicado, también puede estar relacionado positivamente con el endeudamiento bancario, otro factor que puede influir sobre la demanda de créditos bancarios por parte de los partidos es el tamaño de la organización. De acuerdo con la literatura, se espera que exista una relación positiva entre tamaño y endeudamiento bancario porque el riesgo de crédito de las organizaciones grandes es menor y les permite tener acceso a más financiación bancaria (Vendrell, 2008; Jiménez y Palacín, 2007; Fama y French, 2002; Rajan y Zingales, 1995). Además, el tamaño se considera una garantía adicional que ofrece ventajas en la negociación con las entidades financieras (Smith, 2012). Sin embargo, según los resultados obtenidos en el estudio de los partidos españoles, los partidos más grandes en términos de activos presentarían menores tasas de endeudamiento bancario. Como posibles causas se consideraron los ingresos procedentes de la gestión del patrimonio y las ventajas en los costes financieros de ofrecer mayores garantías

crediticias para los bancos. Así pues, también es posible que esta relación positiva entre tamaño y deuda bancaria se de en la muestra de partidos de España, Francia y Alemania.

Por otro lado, existen otros factores que, a nivel de país, pueden condicionar el endeudamiento bancario de los partidos. Las normas de financiación política que se apliquen en cada país son uno de estos factores, puesto que juegan un papel muy importante en la determinación de los recursos disponibles para los partidos políticos (Nassmacher, 2009; Fisher, 2015). En un sistema en el que las entradas y salidas de dinero estén sujetas a pocos límites, la situación financiera de los partidos políticos debería ser distinta y mejor que la de los partidos que actúan en sistemas con normas más restrictivas en esta materia. Pero, a nivel de país, también hay otras variables que, como las normas de financiación, ya han sido tenidas en cuenta en otros estudios como variables determinantes para explicar las diferencias del gasto electoral entre Estados (Heidenheimer, 1970; Nassmacher, 2009; Kulick y Nassmacher, 2012; Blumenberg, 2013) que bien pueden influenciar el nivel de endeudamiento bancario de estas organizaciones.

Dos de estos factores que pueden tener trascendencia en el endeudamiento bancario de los partidos políticos son, por un lado, el nivel de desarrollo económico del país y por otro, la experiencia democrática. Las dos variables están estrechamente relacionadas (Lipset, 1960). Para Heidenheimer (1970), las sociedades más avanzadas, económica y democráticamente, tienen menores costes políticos porque el clientelismo de las primeras fases ha ido siendo relegado por otras prácticas modernas y menos costosas para la captación del voto, tales como la publicidad o los mítines políticos. Este argumento también lo sigue Pinto-Duschinsky (1981). En su estudio sobre las finanzas políticas en Gran Bretaña sostiene que la evolución de la financiación de los partidos políticos se divide en tres fases (aristocrática, plutocrática y moderna) y, que en la última fase los costes políticos son considerablemente menores que en las dos anteriores. De acuerdo con lo anterior, es previsible que cuanto más desarrollado

económica y democráticamente esté el país menor endeudamiento bancario tendrán sus partidos políticos. Dos razones justifican este razonamiento. Una es que los partidos tendrán que invertir menos dinero en conseguir votos. Otra es que una mayor cultura democrática debería reducir las concesiones de préstamos que obedezcan a intercambios de favores entre formaciones políticas y entidades financieras.

Asimismo, este último planteamiento de préstamos asociados a relaciones clientelares lleva directamente a considerar una última variable como factor determinante del endeudamiento bancario, el nivel de corrupción percibida. Un mayor grado de corrupción podría implicar mayor interdependencia entre el sector financiero y el político y una de las manifestaciones podría ser un ratio más elevado de endeudamiento bancario de los partidos. Del vínculo entre ambas partes, las entidades financieras podrían obtener determinadas prebendas y los partidos políticos financiación sujeta a pocas condiciones. El trabajo de Kulick y Nassmacher (2012) también apoyaría esta relación entre corrupción y endeudamiento bancario, aunque por distinta causa. Cuando investigaron el gasto electoral de los países encontraron que en aquellos que la corrupción percibida era más alta, el gasto de los partidos políticos era mayor, ya que los ingresos extras e ilegales que generan las prácticas corruptas permiten a los partidos incrementar el volumen de gasto. Cualquiera de los dos argumentos, que la corrupción favorezca acuerdos interesados entre partidos políticos y entidades bancarias o, que la financiación ilegal lleve a los partidos a gastar más, se pueden esgrimir para predecir una relación positiva entre corrupción y endeudamiento bancario.

### **3.6. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO EMPÍRICO**

#### ***3.6.1. Muestra***

Para contrastar la hipótesis planteada, se han seleccionado como casos de estudio los partidos políticos de España, Francia y Alemania en el período comprendido entre 2003 y 2013. Se han elegido para analizar, junto a España, los partidos políticos de Francia y Alemania por varias razones. Primero, porque, como aducen Smulders y Maddens (2019), son democracias europeas estables y sus partidos políticos están arraigados en el sistema. Segundo, porque, aunque con diferencias, los tres países utilizan un sistema mixto por el que los partidos políticos reciben fondos privados y públicos para financiar sus actividades y, por tanto, pueden ser susceptibles de comparabilidad. Y, tercero, por la disponibilidad y accesibilidad a la información, criterio que ha sido también determinante en la elección del período a estudiar.

Así pues, se ha realizado un análisis longitudinal de las cuentas anuales de los partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados (España), la Asamblea Nacional (Francia) y el Bundestag (Alemania) en el periodo mencionado. Concretamente, como se observa en la Tabla 12, se han analizado los estados contables de 21 partidos políticos de los cuales, 10 son españoles, 6 franceses y 5 son de Alemania.



**Tabla 12***Partidos analizados*

<b>España</b>	<b>Francia</b>	<b>Alemania</b>
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	Parti Socialiste (PS)	Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)
Coalición Canaria (CC)	Union pour un Mouvement Populaire (UMP)	Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)
Convergència Democràtica de Catalunya (CDC)	Europe Écologie Les Verts (EELV)	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	Parti Communiste Français (PCF)	Bündnis 90 / Die Grünen (GRUÑE)
Izquierda Unida (IU)	Parti Radical de Gauche (PRG)	Die Linke
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	Front National (FN)	
Partido Popular (PP)		
Partido de los Socialistas De Catalunya (PSC)		
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)		
Unió Democràtica de Catalunya (UDC)		

Para llevar a cabo el estudio, se han construido una serie de ratios a partir de los balances y las cuentas de resultados consolidadas de las formaciones políticas seleccionadas en el período entre 2003 y 2013. Es un periodo de 11 años, correspondiente a 231 observaciones, suficientemente amplio para alcanzar el objetivo propuesto y que, además, comprende varias convocatorias electorales. Los estados financieros se han extraído en el caso de España de los informes de fiscalización elaborados por el Tribunal de Cuentas (TCu). En Alemania, de los informes publicados como material impreso del Bundestag y, en Francia, los datos se han recogido de los informes emitidos por la CNCCFP.

En el caso de los partidos políticos españoles, tal y como se explicó en el capítulo anterior, los estados contables han sido modificados para eliminar, cuando ha sido posible, algunos de los

errores y deficiencias contables señaladas por el TCu. Sin embargo, los estados financieros de los partidos franceses y alemanes son los originales que incluyen los correspondientes informes. Al tener la obligación los partidos en estos países de presentarlos auditados, los organismos de control competentes solo se encargan de verificar que los informes cumplan con los requisitos de forma y contenido establecidos en las respectivas leyes. La labor de detectar y certificar que los estados contables se hayan elaborado siguiendo las normas y principios contables corresponde a los auditores, al igual que la de comprobar los documentos que justifican los hechos contables registrados.

En este punto, no se puede obviar que la utilización de las cuentas anuales de los partidos políticos como fuente de información económica presenta debilidades que afectan a su fiabilidad. Es probable que dichas cuentas no recojan toda la realidad económica y financiera del sujeto contable, ya sea porque existan errores no detectados o que no se pueden corregir por falta de información o porque existan ingresos que, por su procedencia ilícita o irregular, no figuren en los estados contables (Smulders y Maddens, 2017; Pinto-Duschinsky, 2002, 2013). Este es un problema que comparten todos los estudios que analizan la financiación de los partidos políticos a partir de sus estados financieros y no se puede solventar (Pellizo, 2004).

Sin embargo, este hecho, no implica que las cuentas anuales de los partidos políticos no puedan ser utilizadas para llevar a cabo estos estudios. Por el contrario, “en la mayoría de los casos están lejos de ser inútiles, particularmente en una perspectiva comparada, en la que las grandes diferencias pueden ser más importantes que los detalles” (Scarrow, 2007, p.206). Lo que sí que se debe es ser consciente de que existen estas limitaciones y tenerlas presentes en la interpretación de los resultados.

### **3.6.2. Variables**

En la Tabla 13 se incluyen todas las variables que se han definido como potenciales determinantes del endeudamiento bancario de los partidos políticos. Todas las relacionadas con la financiación y el tamaño del partido ya fueron estudiadas en el capítulo 2 para el caso español y van a ser ahora analizadas de nuevo en el estudio comparativo de España, Francia y Alemania. Además, se incorporan nuevas variables que tratan de capturar las diferencias entre territorios como son, las distintas regulaciones de la financiación política, el gasto político, la edad democrática, el desarrollo económico o el nivel de corrupción de cada país.

Para el cálculo de la variable dependiente (END) y las variables independientes que representan una fuente de financiación, se ha seguido el mismo criterio utilizado en el estudio multivariante del capítulo anterior. Para evitar el problema de la existencia de partidos políticos con patrimonio neto negativo, END se obtiene como el cociente entre deuda bancaria y deuda total más recursos propios, o lo que es lo mismo, como el cociente entre la deuda bancaria y el activo total. Las variables que representan las entradas de recursos económicos en los partidos políticos se calculan como las entradas de tesorería de las diferentes fuentes de financiación de los partidos políticos sobre las entradas de tesorería totales.

**Tabla 13***Variables analizadas*

<b>Variables</b>	<b>Descripción</b>	<b>Abreviatura</b>
Endeudamiento bancario	Deudas con instituciones financieras / (Pasivos + Patrimonio Neto).	END
Entradas de tesorería por cuotas de afiliados	Entradas de tesorería por cuotas de afiliados / total entradas de tesorería	CA
Entradas de tesorería por aportaciones de cargos públicos	Entradas de tesorería por aportaciones de cargos públicos / total entradas de tesorería	ACP
Entradas de tesorería por donaciones	Entradas de tesorería por donaciones / total entradas de tesorería	D
Entradas de tesorería por subvenciones	Entradas de tesorería por subvenciones / total entradas de tesorería	SUB
Entradas netas de tesorería por préstamos bancarios	Entradas netas de tesorería por préstamos bancarios/ total entradas de tesorería	PNB
Gasto político	Gastos actividad ordinaria/Nº votantes	GTO
Tamaño partido político	Logaritmo de activo total	TMÑ
Regulación de la financiación de partidos políticos	Características propias del sistema de financiación que se aplica en cada país	ES FR AL
Edad democrática	Ola de democratización 3ª ola (España): 0 2ª ola (Francia y Alemania): 1	OD
Desarrollo económico	Índice de Desarrollo Humano del país	IDH
Nivel de corrupción	Índice de Corrupción percibida en el país	ICP

En cuanto al resto de variables incluidas en el estudio, actúan como variables de control. Miden el impacto que pueden tener otras características (de partidos y de país) en la relación entre las fuentes de financiación de los partidos políticos y su endeudamiento bancario. Son el gasto político; el tamaño del partido político; la regulación de la financiación que se aplique en cada país; la edad democrática del país medida en función de si pertenece a la segunda o tercera ola de democratización (Huntington, 1991); el desarrollo económico del país medido a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH); y el Índice de Corrupción Percibida (ICP) en cada país.

A modo de resumen, en la Tabla 14 se detallan las principales diferencias en cuanto a la regulación de la financiación privada y pública en España, Francia y Alemania. Incluye, por un lado, las limitaciones y prohibiciones que establecen estos países para las donaciones y, por otro, las características básicas de los recursos públicos (directos e indirectos) que se entregan a los partidos. Cabe recordar que, aunque no se incluyen en la tabla por tratarse de ingresos sujetos a pocas restricciones, en ninguno de estos Estados se contemplan limitaciones para las aportaciones de cargos públicos y las cuotas de afiliación solo se limitan en Francia (7.500 euros anuales). En cuanto a los préstamos bancarios tampoco existen límites cuantitativos. En España y Francia, solo se han contemplado medidas de transparencia y control de los mismos y en Alemania carecen de control regulatorio alguno, tal y como se indicó en un apartado precedente.

**Tabla 14***Regulación sobre financiación de partidos en España, Francia y Alemania*

<b>Financiación privada</b> (Donaciones permitidas)	ESPAÑA	FRANCIA	ALEMANIA
Empresas	NO	NO	SÍ. Sin límite
Empresas públicas y semipúblicas	NO	NO	NO
Empresas contratantes con las administraciones públicas	NO	NO	NO
Entidades extranjeras	NO	NO	NO
Personas físicas	SÍ. Límite 50.000 euros por persona y año para cada partido	SÍ. Límite 7.500 euros por persona y año para uno o varios partidos	SÍ. Sin límite
Fuentes Anónimas	NO	NO	SÍ. Solo donaciones <500 euros
<b>Financiación Pública</b>			
Directa	Para los partidos que obtienen representación parlamentaria	Para los partidos cuyos candidatos obtienen, al menos el 1% de los votos, en, al menos, 50 distritos electorales	Para los partidos que obtienen, al menos, un 0,5 % de los votos. No puede superar el 50% de la financiación total de los partidos
Indirecta	Servicios en especie. Exenciones fiscales. Desgravaciones fiscales para las personas físicas que realicen donaciones (hasta 600 euros)	Servicios en especie. Beneficios y exenciones fiscales. Desgravaciones fiscales para las personas físicas que realicen donaciones (hasta el 66% del 20% de la renta imponible)	Servicios en especie. Beneficios y exenciones fiscales. Desgravaciones fiscales para las personas físicas que realicen donaciones (hasta 1.650 euros)

La variable GTO se ha calculado dividiendo el gasto de la actividad ordinaria anual de cada partido político entre el número de personas con derecho a voto en el país correspondiente. Se han descartado los gastos electorales por dos razones principales. Primero, porque se realizan, fundamentalmente, durante las campañas electorales y, por tanto, no tienen un carácter regular como el de los gastos ordinarios. Además, en las democracias europeas, los gastos de las actividades ordinarias son, comparativamente, superiores a los electorales (Nassmacher, 2009).

Segundo, porque en Francia, con un sistema electoral centrado en los candidatos, los gastos electorales no son contabilizados por los partidos políticos, sino por sus candidatos y, por tanto, no sería válida la comparación con los otros dos países. Así pues, se han utilizado el total de gastos que registran las formaciones políticas españolas, francesas y alemanas en sus cuentas de pérdidas y ganancias anuales. En este último país (Alemania), dado que en los estados financieros anuales se incluye toda la contabilidad ordinaria y electoral, se han deducido de los gastos totales las cantidades que se corresponden con desembolsos propios de la campaña electoral.

Por su parte, cabe mencionar que el IDH es un indicador que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y clasifica a los países en función de los logros alcanzados en tres dimensiones: salud, educación e ingresos. Los valores del índice oscilan entre 0 y 1. El ICP lo publica anualmente la organización Transparencia Internacional y clasifica a los países de acuerdo con la percepción de corrupción de su sector público en una escala que va de 0 a 10. Los países con puntuaciones más altas son los que presentan menores niveles de corrupción percibida. Respecto a la posición de los países de la muestra en ambos índices entre 2003 y 2013, Alemania ocupa mejor posición que Francia y, España la peor posición de los tres países. Por tanto, España es el país en el que se percibe que hay más corrupción y el que menos desarrollado está de estos tres Estados europeos.

### ***3.6.3. Metodología***

Para contrastar la hipótesis propuesta se ha realizado un análisis multivariante utilizando una regresión lineal múltiple, donde la variable dependiente es el endeudamiento bancario y las variables independientes son las diferentes fuentes de financiación. Adicionalmente, se han introducido las variables de control, GTO, TMÑ, OD, IDH e IPC y las interacciones de ES, FR

y AL con CA, D, ACP, SUBV, PNB Y GTO. La ecuación que finalmente sirve para contrastar la hipótesis es la siguiente:

$$\begin{aligned}
 END_{it} = & \alpha_0 + \beta_1 CA_{it} + \beta_2 D_{it} + \beta_3 ACP_{it} + \beta_4 SUB_{it} + \beta_5 PNB_{it} + \beta_6 GTO_{it} + \beta_7 TM\tilde{N}_{it} + \beta_7 OD_{it} + \\
 & \beta_8 IDH_{it} + \beta_9 ICP_{it} + \beta_{10} ES_{it} + \beta_{11} FR_{it} + \beta_{12} AL_{it} + \beta_{13} ES*CA_{it} + \beta_{14} ES*D_{it} + \beta_{15} ES*ACP_{it} + \\
 & \beta_{16} ES*SUB_{it} + \beta_{17} ES*PNB_{it} + \beta_{18} ES*GTO_{it} + \beta_{19} FR*CA_{it} + \beta_{20} FR*D_{it} + \beta_{21} FR*ACP_{it} + \\
 & \beta_{22} FR*SUB_{it} + \beta_{23} FR*PNB_{it} + \beta_{24} FR*GTO_{it} + \beta_{25} AL*CA_{it} + \beta_{26} AL*D_{it} + \beta_{27} AL*ACP_{it} + \\
 & \beta_{28} AL*SUB_{it} + \beta_{29} AL*PNB_{it} + \beta_{30} AL*GTO_{it} + \varepsilon_{it}
 \end{aligned}$$

Donde para el partido *i* en el año *t*:  $END_{it}$ = Deuda con entidades de crédito<sub>it</sub> / (Pasivo<sub>it</sub> + Patrimonio neto<sub>it</sub>).  $CA_{it}$ = % entradas de tesorería por cuotas de afiliados sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $ACP_{it}$ = % entradas de tesorería por aportaciones de cargos públicos sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $D_{it}$ = % entradas de tesorería por donaciones (personas físicas y jurídicas) sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $SUB_{it}$ = % de entradas de tesorería por subvenciones públicas sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $PNB_{it}$ = % entradas netas de tesorería por préstamos bancarios sobre total entradas de tesorería<sub>it</sub>.  $GTO_{it}$ = Gastos actividad ordinaria<sub>it</sub> / N° votantes<sub>t</sub>.  $TM\tilde{N}_{it}$ = Logaritmo de activo total<sub>it</sub>.  $ES$ = España;  $FR$ = Francia y  $AL$ = Alemania.  $OD$ = 1 si el partido es francés o alemán y 0 si es español.  $IDH$ = Índice de Desarrollo Humano del país<sub>i</sub>.  $ICP$ = Índice de Corrupción Percibida.

Para contrastar la hipótesis planteada y, dado que se dispone de una serie temporal de observaciones para un grupo heterogéneo de partidos políticos, se utiliza la técnica de datos de panel. Como en otras disciplinas, en ciencia política los datos de panel son los más apropiados para capturar las variaciones de las variables y de la relación entre ellas a lo largo del tiempo (Pignataro, 2018). Como la muestra implica observaciones repetidas del mismo partido a lo largo del tiempo, utilizamos la técnica de efectos fijos para controlar la heterogeneidad no observada del partido político. La opción del modelo de efectos fijos se contrasta realizando el



test de Hausman (1978) cuyos resultados permiten aceptar que el intercepto para cada partido no es igual. Se tiene en cuenta la individualidad de cada partido político incluido en la muestra introduciendo una variable ficticia ( $\alpha_i$ ) para cada partido y año.

La relación entre las variables se mide con el coeficiente de correlación Pearson. Para Gujarati (2004), los problemas de multicolinealidad aparecen si los coeficientes de correlación son superiores a 0,8. Una alta correlación en las variables puede dar lugar a problemas de multicolinealidad y afectar a la estimación de los coeficientes de la regresión y, en consecuencia, a la confiabilidad del modelo predictor. Como se observa en la tabla 15, de acuerdo con este criterio, entre las variables incluidas en el estudio existen algunas que pudieran dar lugar a un problema de multicolinealidad. Sin embargo, se produce con las variables de interacción, lo cual es normal y no relevante (Montero, 2016) y, además, como se muestra en la Tabla 21, estas variables no aparecen en el modelo de regresión. Asimismo, dado que los factores de incremento de la varianza (FIV) y los índices de condición para las variables independientes son menores, respectivamente, de 10 y 4, se puede afirmar que la multicolinealidad no está presente en el modelo (Pedhazur, 1997; Kleinbaum et al., 1998; Menard, 2002).

**Tabla 15**

*Test de correlación de Pearson*

Variables	END	CA	D	ACP	SUB	PNB	GTO	TAM	COR	IDH	ES* CA	ES* D	ES* ACP	ES* SUB	ES* PNB	ES* GTO	FR* CA	FR* D	FR* ACP	FR* SUB	FR* PNB	FR* GTO	AL* CA	AL* D	AL* ACP	AL* SUB	AL* PNB	AL* GTO	
END	1																												
CA	-.336**	1																											
D	-.158*	.381**	1																										
AC+P	-.345**	0,086	.172*	1																									
SUB	.200**	-.483**	-.550**	-.528**	1																								
PNB	.309**	-.209**	0,043	-.173*	-.372**	1																							
GTO	-.239**	.383**	.320**	.186*	-.369**	-0,040	1																						
TAM	-.371**	.293**	.176*	.160*	-.279**	0,041	.662**	1																					
ICP	-.417**	.688**	.554**	.185**	-.497**	-0,087	.449**	.292**	1																				
IDH	-.414**	.703**	.534**	.196**	-.455**	-0,137	.447**	.363**	.641**	1																			
ES*CA	.474**	-.158*	-.384**	-.363**	.464**	-.168*	-.345**	-.216**	-.539**	-.549**	1																		
ES*D	.579**	-.230**	0,081	-.256**	0,045	.315**	-.284**	-.257**	-.362**	-.416**	.560**	1																	
ES*AP	.363**	-.469**	-.385**	-.254**	.492**	0,049	-.330**	-0,053	-.601**	-.519**	.671**	.444**	1																
ES*SUB	.427**	-.526**	-.537**	-.403**	.752**	-.176*	-.426**	-.213**	-.685**	-.628**	.718**	.354**	.789**	1															
ES*PNB	.299**	-.166*	0,053	-0,122	-.376**	.989**	-0,045	0,040	-0,076	-0,116	-.184**	.307**	0,041	-.182**	1														
ES*GTO	.281**	-.424**	-.425**	-.317**	.360**	.156*	-.277**	0,007	-.574**	-.541**	.561**	.332**	.704**	.690**	.142*	1													
FR*CA	-.267**	0,026	-0,083	.454**	-.163*	-0,078	0,090	-0,085	0,063	0,020	-.396**	-.283**	-.396**	-.483**	-0,051	-.394**	1												
FR*D	-.215**	-.206**	.356**	.464**	-.213**	-0,043	.142*	-0,029	0,052	0,021	-.325**	-.232**	-.324**	-.398**	-0,042	-.323**	.532**	1											
FR*AP	-.249**	-0,080	0,080	.903**	-.405**	-0,074	0,099	0,015	0,039	0,024	-.319**	-.228**	-.318**	-.391**	-0,041	-.318**	.674**	.632**	1										
FR*SUB	-.259**	-.144*	-0,056	0,099	0,096	-0,052	0,013	-.208**	0,055	0,013	-.387**	-.277**	-.387**	-.473**	-0,050	-.386**	.767**	.565**	.371**	1									
FR*PNB	0,047	-0,055	0,041	-.292**	0,085	.141*	0,085	0,040	0,033	-0,025	0,070	0,049	0,070	0,087	0,009	0,070	-.287**	-0,070	-.304**	-0,100	1								
FR*GTO	-.152*	-0,104	0,081	.359**	-.210**	-0,026	.455**	.159*	0,056	0,011	-.303**	-.217**	-.302**	-.372**	-0,039	-.302**	.610**	.600**	.530**	.515**	0,034	1							
AL*CA	-.321**	.822**	.487**	-0,017	-.429**	-0,069	.438**	.406**	.770**	.804**	-.382**	-.273**	-.382**	-.467**	-0,049	-.381**	-.301**	-.248**	-.244**	-.294**	0,053	-.232**	1						
AL*D	-.279**	.635**	.687**	-0,004	-.407**	-0,068	.389**	.349**	.715**	.752**	-.352**	-.251**	-.351**	-.431**	-0,045	-.350**	-.277**	-.228**	-.224**	-.271**	0,049	-.214**	.834**	1					
AL*AP	-.289**	.661**	.474**	0,081	-.403**	-0,070	.441**	.408**	.738**	.765**	-.367**	-.263**	-.367**	-.449**	-0,047	-.366**	-.289**	-.238**	-.235**	-.283**	0,051	-.223**	.865**	.808**	1				
AL*SUB	-.323**	.763**	.527**	0,014	-.428**	-0,073	.356**	.377**	.785**	.812**	-.387**	-.276**	-.387**	-.472**	-0,049	-.385**	-.303**	-.250**	-.246**	-.297**	0,053	-.234**	.964**	.877**	.936**	1			
AL*PNB	0,098	-.265**	-.244**	-0,035	.142*	0,089	-.169*	-.168*	-.258**	-.248**	0,125	0,089	0,124	.155*	0,016	0,125	0,099	0,082	0,080	0,097	-0,017	0,076	-.340**	-.383**	-.386**	-.390**	1		
AL*GTO	-.206**	.607**	.403**	0,029	-.352**	-0,054	.760**	.432**	.586**	.614**	-.291**	-.208**	-.290**	-.357**	-0,038	-.290**	-.231**	-.190**	-.187**	-.225**	0,040	-.178**	.749**	.669**	.732**	.680**	-.302**	1	

Nivel de significatividad bilateral

\*p < 0,1; \*\*p < 0,05

### 3.6.4. Resultados

#### 3.6.4.1. Endeudamiento Bancario y Financiación. Estadísticos Descriptivos

A continuación, se muestran los estadísticos descriptivos correspondientes a la media, la mediana y la desviación típica de las variables cuantitativas para los partidos en España, Francia y Alemania agrupados (Tabla 16) y diferenciados por países (Tablas 17 a 19) en el período comprendido entre 2003 y 2013. En la Tabla 20 aparecen los resultados de la prueba ANOVA que estudia si las diferencias de medias de las variables entre países son estadísticamente significativas. Cabe recordar que, la no concordancia de los estadísticos para la muestra española con los expuestos en el capítulo anterior se debe a que en este estudio se han reducido el número de años de la serie temporal.

**Tabla 16**

*Estadísticos descriptivos. (2003-2013)*

Variables	Muestra agrupada n= 231		
	Media	Mediana	Desv. típica
END	0,526	0,289	0,661
CA %	18,11%	15,08%	11,21%
D %	8,37%	6,70%	7,31%
ACP %	14,72%	10,39%	13,95%
SUB %	58,00%	52,52%	25,48%
PNB %	0,93%	-0,11%	12,68%
GO €	5,17	5,08	1,27

**Tabla 17***Estadísticos descriptivos. España. (2003-2013)*

<b>Variables</b>	<b>n= 110</b>		
	<b>Media</b>	<b>Mediana</b>	<b>Desv. típica</b>
END	0,908	0,60	0,773
CA %	11,20	9,73	6,95
D %	4,21	2,38	4,79
ACP %	6,86	6,05	4,02
SUB %	72,31	74,09	23,58
PNB %	2,64	2,77	20,13
GTO €	6,20	6,46	0,84

**Tabla 18***Estadísticos descriptivos. Francia. (2003-2013)*

<b>Variables</b>	<b>n= 66</b>		
	<b>Media</b>	<b>Mediana</b>	<b>Desv. típica</b>
END	0,208	0,521	0,279
CA %	15,53	13,94	6,95
D %	8,43	6,27	6,68
ACP %	23,76	19,24	19,80
SUB %	50,73	49,09	24,51
PNB %	-0,81	0,00	4,05
GTO €	3,72	3,59	0,51

**Tabla 19***Estadísticos descriptivos. Alemania. (2003-2013)*

Variables	n= 55		
	Media	Mediana	Desv. típica
END	0,157	0,165	0,993
CA %	32,60	33,39	7,10
D %	15,07	14,19	6,45
ACP %	14,88	14,38	5,23
SUB %	37,76	38,28	4,06
PNB %	-0,85	-0,66	6,33
GTO €	4,83	4,52	0,58

**Tabla 20***Diferencia de medias entre países. Prueba ANOVA. (2003-2013)*

Variables	España-Francia	España-Alemania	Francia-Alemania
END	0,70*	0,751*	0,051
CA %	-4,32*	-21,40*	-17,07*
D %	-4,22*	-10,86*	-6,64*
ACP %	-16,90*	-8,02*	8,88*
SUB %	21,58*	34,54*	12,96*
PNB %	3,45	3,49	0,04
GTO €	2,48*	1,37*	-1,11*

Nivel de significatividad bilateral

\*p &lt;0,1; \*\*p&lt;0,01

Cuando se observan las cifras medias de la variable END en los tres países se evidencia la desigual situación que tienen los partidos políticos en unos y otros Estados con respecto a los acreedores bancarios. Si bien, el endeudamiento medio con las entidades de crédito del conjunto de la muestra (Tabla 16) es 0,526, los partidos españoles superan este valor ampliamente y la cifra de su deuda bancaria media está próxima a 1. De hecho, la deuda bancaria de las formaciones políticas españolas es la que hace que el valor medio de END suba en la muestra agrupada. Tal y como se

muestra en las Tablas 18 y 19, el endeudamiento bancario de los partidos franceses y alemanes se sitúa en cifras mucho más bajas y más próximas entre sí (0,208 y 0,157, respectivamente). Las diferencias entre países se ilustran en la Tabla 20. Mientras que existen diferencias estadísticamente significativas para este ratio entre España y Alemania y, España y Francia, la diferencia de medias del endeudamiento bancario de partidos franceses y alemanes no presenta significatividad.

Esta desigual situación de endeudamiento bancario de los partidos políticos en los tres países estudiados se aprecia también en la variable PNB. Aunque en este caso no existen diferencias estadísticamente significativas entre países, los partidos españoles son los únicos cuyos ingresos netos procedentes de los créditos bancarios muestran un valor medio positivo, superando el 2,6 % de sus ingresos totales. En Francia y Alemania, en el período analizado, en término medio, los ingresos por este concepto han sido negativos, lo cual supone que han devuelto más crédito del que han contratado con las entidades bancarias.

Por otra parte, en lo que respecta a los ingresos de los partidos políticos, de acuerdo con los estadísticos de las Tablas 17 a 19, la estructura financiera de estas organizaciones varía notablemente de un país a otro. Pese a que el modelo de financiación mixto es compartido por los tres Estados europeos, la importancia que tiene la financiación privada y pública en las arcas de sus partidos es muy diferente.

Analizando, en primer lugar, la financiación privada se observa que los partidos españoles son los que menores recursos obtienen por esta vía, ya que ni siquiera alcanza el 30% de sus ingresos medios. Sin embargo, en Francia supone más del 50% del presupuesto de los partidos y, en Alemania, más del 62%. Esta diferencia también es visible cuando se comparan una a una las

fuentes de ingresos de origen privado, mostrando todas ellas, excepto PNB, diferencias estadísticamente significativas entre países (Tabla 20).

Por un lado, en las formaciones de Alemania y España, la financiación privada procede mayoritariamente de las cuotas de los afiliados (CA), aunque la similitud no existe en cuanto al porcentaje que representan dichos ingresos en su estructura financiera. En el caso alemán casi el 33% y, en España, poco más del 11%. En cambio, en Francia, CA es la segunda fuente de financiación privada más importante (15,53% de los ingresos totales). La principal son las aportaciones de los cargos públicos (ACP) que contribuyen al sustento de sus organizaciones con casi un 24% de los ingresos totales, reflejando una diferencia positiva respecto a España y Alemania de casi 17 y 9 puntos porcentuales, respectivamente.

Por otro lado, están las donaciones (D). En España y Francia, donde está prohibido que las personas jurídicas realicen donaciones a los partidos políticos y existen límites cuantitativos para las de personas físicas, estos ingresos son los que menor aporte hacen a las cajas de los partidos. No obstante, comparando ambos países, a pesar de que en Francia los límites, cuantitativamente, son más restrictivos, el porcentaje de donaciones recibidas por las formaciones políticas francesas (8,43%) duplica el de sus homólogas españolas (4,21%). En Alemania la cifra es superior (15,07%) y figura como la segunda fuente de financiación privada más importante de los partidos. Cabe recordar que en este último país no existen límites cuantitativos para las donaciones y, además, sí se permiten las procedentes de personas jurídicas.

La otra vertiente de la financiación política, las subvenciones públicas (SUB), son en las tres democracias que se analizan la fuente mayoritaria de ingresos de los partidos. No obstante, la importancia de las subvenciones públicas es particularmente destacable en los partidos políticos

españoles, ya que en término medio reciben más del 72% de sus ingresos del erario público. Sin duda, de acuerdo con la tesis que vincula a las subvenciones con la estatización de los partidos (Katz y Mair, 1995), en España existe una fuerte interdependencia entre los partidos políticos y el Estado. Lo que, a su vez, y siguiendo el mismo argumento, implica un distanciamiento de las bases sociales. En el punto opuesto se encuentra Alemania, país en el que la Ley de partidos no permite que la financiación pública supere a la privada. En este caso, el Estado contribuye con menos del 38% de media a la financiación de sus partidos políticos, y los obliga a buscar fuentes de financiación alternativas y suficientes en el sector privado. Y, en una posición intermedia sitúa el Estado francés a sus partidos, dado que les proporciona el 50% de los recursos económicos.

Por último, centrándose ahora en los gastos ordinarios según la cifra de votantes (GTO), la democracia española es la más cara de las tres. Su gasto por votante supera los 6 euros de media, mientras que en Francia no llega a los 4 euros y en Alemania es inferior a 5 euros. Estas diferencias podrían ser explicadas por la existencia de economías de escala y el mayor tamaño del electorado en Francia y Alemania frente al de España. Según los resultados de Kulick y Nassmcher (2012) el gasto político (relativo) disminuye a medida que aumenta el número de electores. No obstante, este aprovechamiento de las economías de escala no se puede demostrar al comparar Francia y Alemania. Pese a que el tamaño del electorado francés es menor que el alemán, la media del gasto político en Alemania es mayor que la de Francia en el período estudiado.



**3.6.4.2. Relación entre Financiación y Endeudamiento Bancario de los Partidos Políticos. Un Estudio Comparado a Nivel Europeo**

La Tabla 21 muestra el resultado de la regresión multivariante para el análisis de la asociación entre el endeudamiento bancario y las variables independientes y de control. De las variables incluidas en la ecuación, solo 11 explican el endeudamiento bancario de los partidos políticos. El  $R^2$  ajustado es 0,851, por lo que el modelo presenta una bondad de ajuste muy buena para los datos de la muestra.

**Tabla 21**

*Modelo de regresión lineal múltiple*

<b>Variab</b> les	<b><math>\beta</math></b>	<b>t</b>
Intercepto	-3,145	-1,384
CA	-4,765	-8,472***
D	-2,830	-4,674***
ACP	-2,622	-6,523***
SUB	-1,542	-5,155***
TMÑ	0,301	2,624***
IDH	4,607	1,938*
ES*CA	6,251	6,010***
ES*D	5,418	3,298***
FR*CA	1,777	2,452**
FR*GTO	-0,690	-4,579***
AL*ACP	-1,796	-2,606**
Variab	Incluido	
N	231	
$R^2$ ajustado	0,851	

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

De acuerdo con los resultados obtenidos, las fuentes de financiación influyen sobre el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos. Por lo tanto, también se aceptaría la hipótesis de la investigación cuando en la muestra se incluye a los partidos políticos franceses y alemanes. Es importante destacar que, excepto PNB que no resulta influyente, todas las variables que reflejan las diferentes fuentes de ingresos de los partidos políticos afectan negativamente al endeudamiento bancario. Esto significa que cuanto mayor sea la contribución de cada una de estas fuentes de financiación al presupuesto de los partidos, menor será su deuda con las entidades bancarias. Ahora bien, como también entran en el modelo las variables de interacción, este efecto negativo no se produce en todos los países con la misma magnitud.

Así, de los resultados se desprende que las formaciones políticas alemanas son las únicas en las que todas las variables influyentes que expresan los ingresos de los partidos mantienen siempre el signo y la fuerza de la relación con el endeudamiento bancario. Incluso, la aumentan porque como muestra la suma de ACP con la interacción  $AL*ACP$  ( $-2,622 + -1,796 = -4,418$ ), cuando la financiación procede de las aportaciones de los cargos públicos alemanes, el efecto negativo sobre el endeudamiento bancario es mayor que el que tienen estos ingresos en los partidos españoles y franceses.

En contraposición, en los partidos españoles las variables CA y D tienen un efecto positivo sobre el endeudamiento que implica que cuanto mayores son los ingresos obtenidos por estas vías más crece la dependencia bancaria. Así lo indica la suma de los coeficientes CA y  $ES*CA$  ( $-4,765+6,251 = 1,486$ ) y, D y  $ES*D$  ( $-2,830+5,418 = 2,588$ ). Y, en los partidos políticos franceses, aunque el efecto sobre el endeudamiento bancario de todas las fuentes de financiación influyentes sigue siendo negativo, la variable  $FR*CA$  (1,777) también hace disminuir la fuerza de dicha

relación  $(-4,765+1,777= -2,988)$ . Por consiguiente, existen diferencias entre los países que bien pueden estar determinadas, entre otras variables no observadas, por las características propias de las regulaciones que en materia de financiación se establecen en cada nación. Una circunstancia que, por lo liberal que es su modelo de financiación, puede favorecer a las formaciones políticas germanas y perjudicar a los partidos que actúan en democracias con modelos de financiación que imponen más límites para la obtención de ingresos de origen privado, como son España y Francia.

Respecto al efecto de la financiación pública sobre la variable dependiente, es el mismo en todos los países. Aunque, como se aprecia en las Tablas 17 a 19, el peso de las subvenciones públicas en el presupuesto de los partidos políticos es diferente en los tres Estados, para todos los casos, un incremento porcentual de SUB supone una reducción del endeudamiento bancario  $(-1,542)$  que, evidentemente, será mayor en los países en los que el porcentaje de las subvenciones en la estructura de financiación de los partidos sea más elevado. El efecto coincide con el obtenido en el estudio del caso español y aquella misma posible explicación se puede extrapolar a la muestra agrupada de partidos de España, Francia y Alemania. La relación inversa puede ser justificada por dos razones. Porque cuando se reciben las subvenciones públicas se suelen utilizar para amortizar los créditos bancarios que han avalado. Y, porque, dado que son la fuente de financiación más lucrativa de los partidos políticos, reducen la necesidad de acudir a los suministradores de crédito.

Un efecto diferente sobre END es el que tiene el tamaño del partido poniéndose de manifiesto que contar con un mayor volumen de activos tiene un impacto positivo sobre este indicador  $(0,301)$ . Este resultado está en línea con los argumentos de estudios que relacionan positivamente las tasas de endeudamiento con el tamaño de las corporaciones (Bacon, 2002; Fama y French, 2002; Rajan y Zingales, 1995, Smith, 2012). Sugiere que, en igualdad de condiciones, el acceso a los mercados

de crédito sería más fácil para los partidos políticos con más volumen de activo, ya que representan menos riesgo para los acreedores.

Por su parte, en lo que concierne a GTO, se esperaba que estuviese relacionado con el endeudamiento bancario y que cuanto mayor fuera el gasto político por votante más endeudados estuvieran los partidos. Sin embargo, los resultados muestran lo contrario. En la regresión, la variable solo afecta a las formaciones políticas en Francia y en un sentido negativo y contrario al predicho, tal y como indica  $FR * GTO$  (-0,690). Así pues, los partidos galos, cuanto mayor gasto por votante realizan, menor endeudamiento bancario presentan. Una posible explicación a esta aparente contradicción es que el gasto se financie con otros ingresos sin coste o con otro tipo de deuda, como son los préstamos concedidos por particulares.

El mismo resultado inesperado se ha obtenido para la variable IDH. Se preveía que cuanto mayor fuese el nivel de desarrollo del país, el endeudamiento bancario de sus partidos sería menor. Sin embargo, el signo de la variable IDH ha resultado ser positivo (4,607). Podría deberse a que el desarrollo socio-económico medido por la variable IDH está asociado positivamente con la bancarización de la economía (Vera et al., 2013) y la disponibilidad de recursos financieros. Por consiguiente, también puede estar vinculado con la financiarización de la economía, la facilidad de acceso al crédito bancario y, como afirma Maroto (2012), reflejarse también en una mayor financiación bancaria de los partidos políticos.

Finalmente, en los resultados no está presente la variable ICP. No hay evidencia estadística de que en los países con un mayor índice de corrupción los partidos políticos sean más dependientes de las entidades financieras debido, como se esperaba, a que se puedan producir acuerdos de dudosa legitimidad. De igual forma, la tradición democrática del país tampoco es un factor que determine

las decisiones de endeudamiento de los partidos. Aunque los partidos españoles, pertenecientes a la tercera ola de democratización, estén más endeudados con el sector bancario que los de la segunda ola (Francia y Alemania), de acuerdo con los resultados, la causa no puede explicarse por la edad de la democracia.

### **3.7. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

En este capítulo se ha vuelto a analizar la influencia de las fuentes de financiación de los partidos políticos en su endeudamiento bancario, pero ampliando el estudio a dos países del contexto europeo como son Francia y Alemania. Son países que disponen, como España, un modelo de financiación de partidos mixto, aunque con diferencias significativas en el desarrollo de su marco legal que, a la vista de los resultados, trascienden a la estructura de financiación de las organizaciones políticas.

Un claro ejemplo de las citadas diferencias es la financiación pública. Los límites impuestos en Alemania impiden que el Estado sea el principal financiador de los partidos como ocurre en España, e incentiva la búsqueda de rentas entre la sociedad civil. Los partidos alemanes, no obstante, están mejor financiados y tienen menos necesidad de acudir a la deuda bancaria. El Estado alemán concede cuantiosas subvenciones, pero la implicación económica de los ciudadanos en la financiación de sus partidos también es sustantiva. Este punto, el de la financiación ciudadana, es fundamental para reducir la dependencia de los partidos políticos del erario público y es un símbolo de la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas.

Indudablemente, la legislación alemana favorece la financiación privada y, por consiguiente, el enraizamiento social de los partidos, al no imponer límites a las cantidades que se pueden donar y

permitir que las personas jurídicas colaboren con la financiación de los partidos. Se puede pensar que es una ventaja que no tienen las formaciones políticas en Francia y España que, si bien les puede perjudicar en la obtención de financiación, también ayuda a reducir el riesgo de corrupción. Sin embargo, esta proposición no es necesariamente cierta. En primer lugar, las donaciones en Alemania, a diferencia de lo que cabría esperar de un sistema de financiación liberal, no son tan cuantiosas (tan solo representan un 15% de los ingresos medios) y, según Blumenberg et al., (2018), las procedentes de empresas, actualmente, no suponen un riesgo para la igualdad e independencia de los partidos alemanes. En segundo lugar, la imposición de límites a las donaciones privadas no cierra el flujo de dinero interesado hacia las cajas de los partidos. Solo hace que se busquen vías alternativas e ilegales para obtener dichos ingresos, estando relacionados directamente con una mayor percepción de la corrupción (Casal Bértoa et al., 2014).

Una de estas vías de financiación alternativas y cuestionables puede ser la de los préstamos bancarios si se contratan, por ejemplo, sin intereses o sin aportar garantías o, si habiéndose negociado en condiciones de mercado, los impagos no son reclamados por la entidad financiera. De ahí la importancia de conocer cómo de endeudados están los partidos y cuál es la causa de dicho endeudamiento, para poder abordar medidas para controlarlo. A este respecto, en este capítulo, de nuevo se ha constatado que los diversos ingresos que reciben las formaciones políticas determinan su nivel de apalancamiento bancario, aunque con diferencias sustanciales entre los países. Uno de los descubrimientos más notables es que España es el único país de los tres analizados en el que sus partidos políticos pueden aumentar su endeudamiento a medida que crecen algunos de sus ingresos privados (donaciones y cuotas de afiliados). Para los partidos alemanes y franceses, aunque con alguna diferencia cuantitativa, más ingresos siempre implican menos deuda.

El anterior es un hallazgo interesante que ilustra la particularidad del caso español. Sería necesaria más investigación para analizar las causas de las decisiones financieras que se toman en los partidos políticos y poder establecer por qué se producen estas diferencias entre países. Sin embargo, es muy probable que el hecho de que la financiación privada en los partidos españoles tenga poco peso sea un factor relevante. En general, a diferencia de la financiación pública, proporciona pocos recursos y poca estabilidad a los presupuestos de los partidos y, esta incertidumbre, podría ser la causa de una mayor demanda de préstamos bancarios. La salvedad en este estudio la constituirían las aportaciones de los cargos públicos, ya que son cantidades que, al detrarse directamente de los salarios institucionales de los parlamentarios y altos cargos, también en España, suelen estar aseguradas.

Otra particularidad destacable es que el gasto político no produce ningún efecto sobre el endeudamiento bancario de las formaciones políticas en España y Alemania y, en el caso particular de los partidos franceses, la influencia es contraria a la esperada. Una circunstancia que sugiere que la financiación bancaria puede haberse convertido, para algunos partidos y, en particular, los españoles, en una fórmula de financiación estructural como lo son las subvenciones públicas o las cuotas de los afiliados. Es decir, que la deuda bancaria no se podría atribuir a un incremento de los gastos como se ha argumentado tradicionalmente, sino que, en algunos casos, como reconoce Ariño (2009), se ha configurado, junto a la financiación pública y las fuentes de financiación privada tradicionales, como otra vía permanente de financiación.

Por otro lado, se ha comprobado que el nivel de desarrollo económico del país es una de las causas del alto endeudamiento bancario de los partidos políticos. La importancia que tiene la financiación bancaria en la actividad económica de las sociedades más desarrolladas explicaría, posiblemente,

esta relación. Al igual que los gobiernos, las empresas y las familias solicitan préstamos de manera habitual al sector financiero para realizar inversiones o consumir más, los partidos políticos también habrían sucumbido a financiar su actividad con este tipo de deuda.

Por último, en este trabajo, no se ha podido establecer una relación estadística entre el recurso a la financiación bancaria y la antigüedad democrática del país. Tampoco entre la deuda bancaria y el nivel de corrupción percibida, pese a que los préstamos han sido señalados como fuente potencial de corrupción por la prensa internacional, por los académicos y por el GRECO. No obstante, consideramos que no se puede descartar la vinculación entre corrupción y financiación bancaria. La falta de resultados concluyentes puede deberse a que el estudio se ha limitado únicamente a tres democracias europeas. Aunque hay una diferencia considerable entre la posición que ocupa Alemania, Francia y España (el país que se percibe como más corrupto de los tres) en el ranking de Transparencia Internacional que incluye 180 países, estos tres Estados se sitúan dentro del 25% de países menos corruptos del mundo. Incluir un mayor número de países y, sobre todo, con posiciones más alejadas dentro de este índice, podría ofrecer resultados diferentes.

En resumen, a tenor de lo expuesto, de este estudio se pueden extraer tres observaciones principales. En primer lugar, que la estructura financiera de los partidos políticos en unos y otros países presenta diferencias sustanciales que ponen de manifiesto sus fortalezas y debilidades. El hecho de que los partidos alemanes se financien, mayoritariamente, con recursos privados, es una evidencia de su fortaleza en la estructura social y de la confianza que depositan los ciudadanos en Alemania en su sistema político. El escaso apoyo financiero que reciben de la sociedad civil y la vulnerabilidad a la quedan expuestos dadas sus altas cifras de endeudamiento bancario, son debilidades de los partidos españoles.



En segundo lugar, la confirmación de que los ingresos determinan las decisiones financieras de los partidos políticos en unos y otros países, pero con marcadas diferencias. En particular, hay que destacar la situación única de las formaciones políticas españolas en las que una mayor presencia de ingresos privados predispone a solicitar más préstamos a las entidades financieras haciéndolas más vulnerables frente a estas y lastrando su capacidad competitiva en el sistema de partidos.

En tercer lugar, se observa que los gastos no importan. Ni el incremento ni la reducción de gastos afecta a la decisión de endeudamiento que toman los partidos políticos. Se deduce que el alto nivel de endeudamiento se puede deber al protagonismo que algunos partidos, especialmente en España, dan a los préstamos bancarios frente a otras vías de financiación privada como las cuotas de afiliación o las donaciones.

Todos estos puntos deberían ser tenidos en cuenta por el legislador español a la hora de desarrollar y modificar las normas de financiación de partidos, así como por las propias formaciones políticas para hacer una gestión más eficiente de sus finanzas internas. Las sugerencias en este sentido se explicaron en las conclusiones del capítulo anterior y, en líneas generales, se considera que la solución al elevado endeudamiento que presentan los partidos en España y los problemas asociados estaría vinculada con 1) limitar la posibilidad de endeudamiento; 2) incrementar el control, la transparencia y la información de los préstamos; y muy importante, 3) promover un sistema de financiación que garantice la suficiencia de los partidos políticos.

Limitar la posibilidad de que los partidos puedan endeudarse por encima de una cifra determinada se plantea como un mecanismo de control con un doble objetivo. Por un lado, evitar que el desequilibrio entre activos y pasivos siga creciendo y poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera y el funcionamiento de los partidos. Por otro lado, prevenir comportamientos

oportunistas por parte de prestatarios y prestamistas (partidos políticos y entidades financieras) que representen un perjuicio para el interés general y una amenaza para la imagen del sistema de partidos.

En cuanto a las medidas de refuerzo del control, la transparencia y la información de los préstamos son fundamentales para, precisamente, vigilar que los préstamos que conceden las entidades bancarias a los partidos no respondan a intercambios de favores y se pacten en condiciones de mercado. Para ello, se debería exigir una información todavía más detallada a las entidades bancarias, al Banco de España y a los partidos políticos respecto de las operaciones de préstamos que contraen. Sería necesario hacer un seguimiento de todas estas operaciones de endeudamiento y comprobar que se cumplen con los importes y los plazos de devolución establecidos en los contratos. Y de no ser así, que los bancos inician los procesos habituales para la reclamación de los impagos o, llegado el caso, ejecutan las garantías de dichos préstamos. Además, coincidiendo con Sánchez Muñoz (2013), toda esta información debería ser pública y accesible para los ciudadanos, a fin de que estos también pudieran fiscalizarla. En definitiva, se trata de establecer los controles necesarios para garantizar que los préstamos no se convierten en donaciones de las entidades bancarias a los partidos políticos.

Por otra parte, además de la transparencia, las propuestas de reforma de la financiación de partidos también deben estar enfocadas a garantizar su suficiencia económica. Si, como ya se ha repetido a lo largo de esta investigación, la democracia es cara, hay que asumir su financiación, y eso no significa que el Estado deba cubrir todas las necesidades financieras de las organizaciones políticas. Las subvenciones públicas, como mecanismo para promover el pluralismo político y la igualdad de oportunidades deben mantenerse. Pero, la democracia es sinónimo de participación

ciudadana y dicha participación debe hacerse extensiva también al sostenimiento económico de los partidos políticos. Hay que avanzar hacia un verdadero modelo de financiación mixto que asegure el equilibrio entre los recursos públicos y privados de los partidos políticos y, a la vez, garantice su suficiencia. La legislación alemana y su sistema de *matching funds* que vincula las subvenciones públicas a los fondos privados que obtienen los partidos puede ser un referente a este respecto, ya que la situación financiera de sus partidos es, en general, robusta en cuanto a recursos y solvencia.

Evidentemente, el mero establecimiento de un sistema similar al alemán no va a hacer que el equilibrio entre financiación privada y pública sea una realidad en el corto plazo. En España hay poca cultura de colaboración económica con los partidos y sensibilizar a los ciudadanos españoles sobre la importancia de financiar a sus representantes políticos puede ser un proceso largo y costoso, pero, sin duda, un proceso en el que se deben involucrar las formaciones políticas. Para tal fin, el legislador, además de establecer incentivos económicos para que los partidos estrechen vínculos con la sociedad y promuevan ese tipo de participación ciudadana, también es preciso que reconsidere las limitaciones y prohibiciones que existen en el ámbito de la financiación privada. Fijar mejores estímulos fiscales para las donaciones y permitir las de personas jurídicas ayudaría a los partidos a autofinanciarse y a reducir su dependencia pública.

Para prevenir la corrupción y la influencia de agentes externos en la agenda política, en lugar de establecer la prohibición sistemática, se puede poner el foco en las cantidades permitidas por donante y año. Pero, sobre todo, en la transparencia y la publicidad y, en especial, en la trazabilidad de las aportaciones y donaciones que reciben los partidos. Porque, además, hay evidencias suficientes de que el hecho de que se prohíban ciertas donaciones como las de personas jurídicas

no impide que se sigan realizando a través de otros canales, ya que el dinero en la política, como el agua, siempre encuentra su cauce (Issacharoff y Karlan, 1999; La Raja y Schaffner, 2015).

## **CAPÍTULO 4**

# **INFLUENCIA DE LAS DONACIONES QUE RECIBEN LAS FUNDACIONES VINCULADAS EN EL ENDEUDAMIENTO BANCARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES**

#### 4.1. INTRODUCCIÓN

En los dos capítulos anteriores se han proporcionado evidencias de la relación existente entre las fuentes de financiación de los partidos políticos y su nivel de dependencia del crédito bancario. Se ha destacado el elevado grado de endeudamiento que tienen las formaciones políticas españolas y su vulnerabilidad frente a las instituciones de crédito. Además, se ha llamado la atención sobre el hecho de que, a diferencia de los partidos políticos franceses y alemanes, los españoles pueden aumentar su nivel de endeudamiento a medida que ven crecer algunos de sus ingresos de origen privado.

Así pues, una vez contrastada la singular posición de los partidos políticos españoles respecto a la deuda bancaria y, vistas las repercusiones que puede tener este aspecto en el sistema político y económico del país, se estima necesario continuar investigando sobre este asunto. En particular, para ampliar el área de investigación iniciada en este trabajo, se considera prioritario incrementar el conocimiento de los factores que pueden explicar el nivel de endeudamiento de los partidos políticos españoles. Siguiendo este propósito, en el presente capítulo surge el análisis de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos (en adelante fundaciones políticas) en el contexto de las relaciones financieras que mantienen con las formaciones políticas.

Las fundaciones políticas españolas se enmarcan dentro del grupo de organizaciones denominadas “laboratorios de ideas”, “centros de investigación” o, en la terminología anglosajona “*think tanks*”. El término hace referencia a las organizaciones que, a través de la investigación y el análisis político, generan ideas y propuestas sobre aspectos relacionados con la acción política. Concretamente, las fundaciones políticas son una forma de *advocacy tank* (Barberà y Arregui, 2011). Un tipo de *think tank* que, según la definición de Weaver (1989), se identifica claramente

con un partido e ideología y que, a través del marketing comunicativo, trata de influir en el debate político.

Jurídicamente, en España, las fundaciones políticas son entidades sin ánimo de lucro formalmente independientes, pero que presentan una gran vinculación con los partidos políticos a los que están ligadas (Tello, 2013). Una vinculación que no se limita a compartir una ideología y objetivos políticos, sino que se materializa, fundamentalmente, a través de una doble vertiente. Por un lado, un control ideológico mediante la integración mayoritaria de altos cargos políticos, en activo o no, en el órgano de gobierno de la fundación, el Patronato. Además de su participación en actividades de carácter partidista (seminarios, conferencias, etc.) para difundir y promover el ideario político de los partidos a los que están vinculadas. Y, por otro lado, a través de las conexiones financieras que existen entre ambas entidades jurídicas.

Las transacciones financieras que se producen entre las fundaciones políticas y los partidos es una de las cuestiones que, en el ámbito de la financiación de partidos, junto a los créditos bancarios, mayor problemática genera. No en vano, son muchas las voces que afirman que este tipo de organizaciones han sido creadas *ad hoc* por los partidos para ponerlas al servicio, no solo de sus intereses políticos, sino también económicos (León, 2019). Como sostiene Pinto-Duschinsky (1991a), al aplicar restricciones a los ingresos y los gastos de los partidos políticos estos tienden a “desarrollar otros métodos de financiación política utilizando organizaciones que no se denominan "partidos" y, por lo tanto, no están sujetas a las mismas restricciones, pero que en realidad desempeñan funciones similares” (p.179).

El problema, por tanto, no es la existencia de fundaciones políticas, cuyas funciones pueden ser de valor para la democracia y el proceso político. La preocupación es que estas fundaciones tengan

un régimen jurídico distinto al de los partidos y, por tanto, puedan ser utilizadas como instrumentos para que las formaciones políticas reciban por esta vía las donaciones que la ley prohíbe; o puedan realizar gastos que exceden los límites marcados por la legislación electoral y que serán asumidos por sus fundaciones. Y eso puede suceder porque los mecanismos de control y transparencia a los que se somete a las fundaciones políticas distan mucho de ser equiparables a los que se aplican a los partidos.

El fenómeno de las fundaciones políticas, en España, es muy reciente. Comienzan a proliferar a finales de los años 80 y, especialmente a partir de 1994, coincidiendo con la regulación de subvenciones estatales destinadas específicamente a estas organizaciones (Ponsa y González-Capitel, 2015). Sin embargo, el control y la fiscalización de la actividad económico-financiera de las fundaciones políticas por parte del Tribunal de Cuentas (TCu), todavía es más reciente. No se introdujo hasta la aprobación de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos. Además, y esto es lo más alarmante, con unos requisitos distintos y, sobre todo, menos exigentes que los que se contemplaban para los partidos políticos, en particular, en relación a las donaciones.

Mientras que en la actualidad los partidos políticos tienen prohibido recibir donaciones de personas jurídicas y las de personas físicas están limitadas a 50.000 euros por año (si son de bienes inmuebles no hay límite), las fundaciones y demás entidades vinculadas a los partidos pueden recibir donaciones de cualquier importe, tanto de personas físicas como jurídicas. De modo que nada impide que las donaciones empresariales e interesadas sigan llegando a los partidos políticos a través de sus fundaciones. Así, además, lo han denunciado los medios de comunicación, la doctrina especializada e incluso el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), señalando



a las fundaciones políticas como la puerta de entrada de la financiación ilegal de los partidos políticos. El TCu también se ha expresado en este mismo sentido en sus informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos. El órgano de control superior de España ha advertido sobre la conveniencia de que las fundaciones políticas adecuaran sus actuaciones a las propias de este tipo de entidades no lucrativas, en lugar de ser meras tenedoras de bienes puestos a disposición de los partidos políticos, o dedicarse a recaudar fondos para financiarlos.

Conforme a estas consideraciones se deduce que los ingresos que reciben las fundaciones políticas y, en especial, las donaciones, pueden acabar formando parte de los presupuestos de los propios partidos políticos. Pueden ser otra vía de financiación política y, siguiendo con el tema que ocupa esta investigación, como las otras fuentes de financiación de los partidos políticos examinadas en los capítulos precedentes, influir en su nivel de endeudamiento bancario. El objetivo de este capítulo es investigarlo y determinar si las donaciones (de personas físicas, de personas jurídicas y las aportaciones del partido) que reciben las fundaciones vinculadas afectan a la decisión de los partidos de recurrir a las instituciones bancarias para financiarse. Como en los estudios anteriores, además de atender a las donaciones como variables explicativas, también se analiza la relación de otras variables de control con el endeudamiento bancario de los partidos políticos. Son el tamaño, el ámbito, la ideología del partido político y que haya estado al frente del gobierno central o no.

Para cumplir con el objetivo planteado se realiza un análisis longitudinal de las cuentas anuales de los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados ente 2007 y 2015 y, de las cifras de donaciones recibidas por el conjunto de fundaciones vinculadas orgánicamente a cada uno de ellos en el mismo período. Mediante la metodología de datos de panel, los resultados obtenidos ponen de manifiesto la influencia de las donaciones que reciben las fundaciones políticas

en el grado de endeudamiento de los partidos políticos. Pero, si bien se observa que las donaciones de personas jurídicas aumentan el recurso al endeudamiento bancario de los partidos, las donaciones de personas físicas tienen el efecto opuesto. Además, la relación inversa entre la variable dependiente y las donaciones de personas físicas aumenta cuando las fundaciones que las reciben están vinculadas con partidos políticos que están en el gobierno.

## **4.2. LAS FUNDACIONES VINCULADAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

### ***4.2.1. Concepto y Evolución Histórica***

Las fundaciones vinculadas a los partidos políticos se pueden contextualizar dentro de lo que se denomina “laboratorios de ideas”, “centros de investigación” o, en la terminología anglosajona “*think tanks*”, un vocablo acuñado a finales del siglo XIX que en su acepción moderna tiene origen militar. La expresión comienza a utilizarse durante la Segunda Guerra Mundial para referirse a las organizaciones de militares y científicos dedicadas a la planificación estratégica (Medvetz, 2012; Tello, 2013).

Fuera del contexto militar, lo cierto es que la definición de *think tank* resulta ambigua y problemática (Stone y Ullrich, 2003, Stone, 2005; Abelson 2006, 2009; Xifra, 2008; Hauck, 2017) pues, como reconoce Medvetz (2008), “el concepto central es borroso, mutable y controvertido” (p. 1). Si bien los investigadores coinciden mayoritariamente en señalar a los *think tanks* como puentes entre el conocimiento y la política (Garcé, 2006, Uña et al., 2010; Moreno, 2010; McGann, 2020), no logran consensuar el concepto de forma clara y precisa.

Algunas de las principales definiciones los caracterizan como organizaciones independientes que se dedican al análisis e investigación de las políticas públicas con el objetivo de influir en la agenda

política (Abelson; 2009; McGann y Jonhson, 2005; Rich, 2004). Sin embargo, Medevtz, (2008) y Hauck (2017) señalan que atribuir a todos los *think tanks* un carácter independiente significa obviar a buena parte de organizaciones que pueden incluirse en esta categoría. Porque esta característica serviría para definir a los centros de investigación en Estados Unidos y los países anglosajones, pero no sería tan válida para sus homólogos en otras áreas geográficas con culturas políticas diferentes (Hauck, 2017; Medevtz, 2008; Stone, 2005; Stone y Denham, 2004). Además, al considerar la independencia un rasgo universal de los centros de investigación se estaría ignorando que, incluso en la cultura angloamericana, los primeros *think tanks* dependían de los Estados, las universidades, los mercados o los partidos políticos (Medevtz, 2008).

Según Stone (2005, 2007), la dificultad para dar una definición exacta de *think tank* se debe a que no hay un modelo único. Las características de estas organizaciones y la repercusión que alcanzan en la esfera pública, política y social varía de unas instituciones a otras y de unos países a otros. Para la autora, es determinante el entorno geográfico en el que se desarrollan, en particular, “el tipo de arquitectura constitucional, las circunstancias históricas de guerra o estabilidad, la cultura política y las tradiciones jurídicas, así como el carácter del régimen en el poder” (Stone, 2007 p.261). Por consiguiente, para caracterizar a estas organizaciones lo más adecuado es prestar atención a las funciones que desempeñan en el contexto de la investigación y asesoramiento político en lugar de a sus características institucionales (Stone, Denham y Garnett, 1998; Stone, 2005; Acuña, 2009).

Weaver (1989), en el esfuerzo de establecer una tipología elemental y, basándose en la experiencia americana, plantea tres categorías en las que reúne a toda la diversidad de centros de investigación. Son los *think tanks* académicos o “universities without students”, los centros privados de

investigación y los “*advocacy tanks*”. Posteriormente, Thompson (1994), McGann y Weaver (2000) y Uña et al. (2004) añaden una cuarta forma de *think tank*, las fundaciones de los partidos políticos. No obstante, las fundaciones políticas bien pueden entenderse como una modalidad de “*advocacy tanks*” (Barberà y Arregui, 2011).

Los *advocacy tanks* son organizaciones con un fuerte posicionamiento ideológico y político vinculadas a grupos o intereses particulares. Para influir en el debate político apuestan por el marketing estratégico y la visibilidad en los medios de comunicación. Generalmente, no cuentan con investigadores universitarios y sus objetivos de investigación están más centrados en la revisión y reformulación de estudios anteriores que en la investigación básica. Se financian con dinero procedente del gobierno, partidos políticos o determinados lobbies y sus recursos humanos proceden, esencialmente, de estos ámbitos.

En cuanto a las fundaciones políticas, también mantienen una clara posición política e ideológica afín a la de partidos a los que están vinculadas. Una afinidad que limita la independencia, objetividad y credibilidad de su análisis político (McGann y Weaver, 2009). Las personas que trabajan en estas organizaciones suelen ser miembros destacados del partido que tienen o han tenido algún cargo político. La financiación procede de donaciones individuales o corporativas, subvenciones y aportaciones del partido y varía en función del protagonismo que tengan en la agenda pública los partidos o líderes políticos a los cuales están vinculadas (Uña et. al, 2010).

Estas formas particulares de *advocacy tank*, según Baier y Bakvis (2001), desempeñan, fundamentalmente, cuatro funciones en el proceso político. De acuerdo con los autores son 1) legitimadores de las políticas que los gobiernos o líderes políticos llevan a cabo; 2) centros de reflexión y debate para los actores políticos; 3) instrumentos para canalizar dinero a partidos y

candidatos; y 4) redes políticas que conectan a los expertos con los tomadores de decisiones públicas.

Por otra parte, por lo que respecta a su origen, tal y como se mencionó anteriormente, aunque Urrutia (2013) sitúa el surgimiento de los primeros *think tanks* en Estados Unidos en 1865, los *advocacy tanks* y las fundaciones de los partidos políticos comenzaron a extenderse en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, particularmente, en Estados Unidos los primeros y, en Europa los segundos (McGann y Weaver, 2000). Mayoritariamente, la creación de este tipo de centros de investigación se asocia con etapas de inestabilidad económica y política o cambios transcendentales en el modelo político de los Estados (Stone, 2005).

Este, precisamente, es el origen de las fundaciones políticas alemanas, unos de los *think tanks* políticos con mayor tradición en Europa. Como explica Pinto-Duschinsky (1991a, 1991b) después de la etapa nazi, el Estado alemán proporcionó generosas subvenciones a los partidos para que crearan fundaciones políticas cuyas tareas principales serían la educación política interna. No obstante, pronto extendieron sus redes a la política internacional y colaboraron con el proceso de transición democrática de otros Estados (España y Portugal son algunos ejemplos), ayudándoles a establecer un sistema de partidos sólido y plural (Urigüen, 2014, 2020).

En España, el fenómeno de los *think tanks* no ha alcanzado la repercusión e influencia en el debate político que ha logrado en Estados Unidos o en países del entorno europeo como Inglaterra, Alemania, Francia o Bélgica (Tello, 2013; Urrutia, 2013). Las circunstancias y características políticas del país han contribuido a ello. Aunque la fundación Pablo Iglesias, vinculada al Partido Socialista, es una de las fundaciones políticas más antiguas de Europa y el primer *think tank* español (fundada en 1926), la guerra civil y las siguientes cuatro décadas de dictadura franquista

impidieron el progreso de este tipo de organizaciones (Ponsa, 2014; Ponsa y González-Capitel, 2015; Parrilla et al., 2016).

Cierto es que, tras la restauración democrática, el panorama político, económico y social cambió propiciado que, desde los años 80, el desarrollo de los *think tanks* en España haya ido en aumento. Una evolución que ha estado marcada, especialmente a partir de 1994, por la creación de fundaciones políticas llegando a convertirse en la principal forma de *think tank* en España. Según Ponsa (2014) y Ponsa y González-Capitel (2015), el fuerte protagonismo de los partidos en el sistema político español ha sido determinante en la configuración de un modelo de *think tanks* caracterizado por su vinculación política y, por tanto, con una escasa presencia de laboratorios de ideas independientes.

#### ***4.2.2. Régimen Jurídico de las Fundaciones Políticas en España***

Desde una perspectiva jurídica, los *think tanks* de los partidos políticos españoles pertenecen al denominado tercer sector. Un sector en el que se incluyen entidades de distinta naturaleza (asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, ...) que no pertenecen al ámbito público ni al privado con ánimo de lucro y, cuya finalidad principal es la realización de actividades que repercutan en el bien colectivo, es decir, actividades de economía social (Pérez de Mendigueren y Etxezarreta, 2015).

Aunque *los think tanks* políticos pueden constituirse como fundación o como asociación, en la práctica, todas se han establecido como fundaciones. Con carácter general, en el ámbito estatal, por lo que se refiere a su regulación sustantiva y procedimental, el marco legal que les es aplicable es la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Una norma que, en su artículo 2.1, delimita

a las fundaciones como organizaciones sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, destinan su patrimonio a la consecución de fines de interés general. Se rigen por la voluntad de los fundadores, por sus Estatutos y por la Ley (artículo 2.2). La única referencia específica que contempla la citada Ley para las fundaciones vinculadas a los partidos políticos aparece en la Disposición adicional séptima. En ella se establece que los recursos de estas fundaciones podrán proceder de los presupuestos de las distintas Administraciones públicas y, en su caso, mediante las correspondientes convocatorias públicas de subvenciones.

Cabe mencionar que esta Ley básica de fundaciones también coexiste con normativas sobre la misma materia que han aprobado algunas comunidades autónomas. A las fundaciones políticas que desarrollan su actividad en todo el territorio nacional o en varias comunidades se les aplicará la legislación estatal. Aquellas cuyo ámbito de actuación se circunscriba a un solo territorio se someterán a los preceptos de la norma autonómica, si existiera. En cualquier caso, las regulaciones autonómicas se inspiran en la Ley 50/2002 y, la mayoría de ellas, establecen disposiciones semejantes a las de esta norma (Briones, 2015).

De otra parte, por lo que respecta a la legislación contable, las fundaciones políticas están sujetas a lo dispuesto en el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se Aprueban las Normas de Adaptación del Plan General de Contabilidad a las Entidades sin Fines Lucrativos y el Modelo de Plan de Actuación de las Entidades sin Fines Lucrativos. Así como a la Resolución de 26 de marzo del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de las Entidades sin Fines Lucrativos (PCEFL). Este último es un texto refundido que recoge tanto los criterios aprobados por el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, como aquellos del Plan General de Contabilidad que resultan de aplicación común a las empresas y a las

entidades sin fines lucrativos. Lo deben aplicar obligatoriamente todas las fundaciones de carácter estatal, pero como señala Briones (2015), dado que, excepto la comunidad catalana, ninguna comunidad tiene un modelo propio, “este Plan también es aplicable indirectamente a las fundaciones de carácter autonómico” (p. 133).

En cuanto al régimen tributario general de las fundaciones, salvo en el País Vasco y Navarra que tienen convenio y concierto económico, respectivamente, está regulado en todo el territorio por la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo. Esta Ley establece el régimen tributario de las entidades sin ánimo de lucro en el ámbito de los impuestos locales y en del impuesto de sociedades. Asimismo, regula los incentivos fiscales aplicables a donativos, donaciones y aportaciones, así como otras actuaciones de mecenazgo realizadas en favor de estas entidades.

De forma específica, las fundaciones vinculadas a los partidos políticos también se rigen por las disposiciones de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP) y la Ley Orgánica 4/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (LOFPP 2007). En la Disposición adicional cuarta de la LOPP se dispone el deber de inscripción en el Registro de Partidos de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos, con independencia de que también deban estar inscritas en otros registros que por razón de materia o de ámbito territorial les corresponda. De acuerdo con la mencionada Disposición adicional, si no cumplen este requisito de inscripción no podrán solicitar ninguna de las subvenciones que las Administraciones públicas destinan a fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos.

Por su parte, la LOFPP 2007, en su Disposición adicional séptima, contiene previsiones particulares para estas organizaciones respecto a su identificación, financiación, control y



fiscalización. Se trata de peculiaridades del régimen jurídico de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos incluidas en la LOFPP 2007 y sus posteriores reformas, que tal y como se verá a continuación, no hacen más que plasmar el tratamiento beneficioso que el legislador ha querido dar a las fundaciones políticas en lo que respecta al control y la transparencia de su actividad financiera

#### ***4.2.2.1. Las Fundaciones y Entidades Vinculadas a los Partidos Políticos en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos***

Sin duda fue un logro que la LOFPP 2007 incluyera en el perímetro de fiscalización del TCu a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos porque hasta entonces escapaban a su control. Pero, en primer lugar, que la fiscalización alcanzara únicamente a las donaciones, era del todo insuficiente. Por un lado, porque la mayor parte de los recursos de las fundaciones políticas seguían sin ser controlados por el TCu. Como destaca Maroto et al. (2013), en 2007, por ejemplo, solo el 14% de los recursos de las fundaciones políticas procedían de donaciones. Por otro lado, porque tan importante es el control financiero de los ingresos como de los gastos. Tanto por las vías de entrada como de salida de fondos se puede estar incumpliendo la legislación y la única forma de verificarlo es sometiendo a todos los flujos de recursos al escrupuloso escrutinio del máximo órgano fiscalizador del Estado.

En segundo lugar, la Ley fijó el límite para las donaciones de personas físicas y jurídicas a los partidos políticos en 100.000 euros por persona y año. Sin embargo, para las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos se establecía en 150.000 euros (personas físicas o jurídicas). Además, el único requisito era que las donaciones superiores a 120.000 euros que hubieran sido efectuadas por personas jurídicas, el donante las debía formalizar en documento público.

Generalmente, se aduce que las cantidades que se donan a los partidos, aunque sean de personas físicas, si son muy elevadas pueden conllevar un riesgo para la independencia de la organización y, en definitiva, influir de forma perniciosa sobre su actividad institucional o política. Similares consecuencias, por tanto, se puede interpretar que tienen las donaciones tan elevadas cuando se realizan a las fundaciones porque, por otra parte, ni los 100.000 euros anuales permitidos a los partidos ni los 150.000 euros para las fundaciones y entidades vinculadas a estos, representaban el importe con el que un ciudadano medio podría contribuir a ambos tipos de organizaciones.

En tercer lugar, la Ley exceptuó para las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos la prohibición de recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contrato en vigor, prestaran servicios o realizaran obras para las Administraciones públicas. Desde luego, una excepción incomprensible en aras de luchar contra la corrupción en el ámbito de la contratación pública y que, según Rodríguez Teruel y Casal Bértoa (2018), habría sido incluida para compensar las pérdidas que la prohibición de recibir donaciones anónimas de la LOFPP 2007 ocasionaba a algunos partidos políticos.

La regulación que se establecía para las donaciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos en la LOFPP 2007, como se ha expuesto, resultaba contradictoria y sin duda, beneficiaba a los partidos políticos que, desde su potestad legislatora, habían convertido a estas organizaciones en la puerta de entrada de los fondos privados que la Ley de financiación de partidos les vetaba. La sensación es que, desde el principio, más que dotar de transparencia y control a la actividad económico-financiera de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos, con la LOFPP 2007, como señala Santano (2016) aludiendo a los flujos de dinero en la política estadounidense, se trató de algún modo de crear un mecanismo de financiación

política dual. Un mecanismo que incluyera, por un lado “dinero duro” sujeto a férreos controles regulatorios y, por otro lado, “dinero blando” mucho más flexible en cuanto a procedencia, límites, transparencia y control.

***4.2.2.2. Las Fundaciones y Entidades Vinculadas a los Partidos Políticos en la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos***

Pese a que desde la aprobación de la LOFPP 2007 se estuvo cuestionando la laxitud de la norma en lo que respecta al control y la transparencia de la actividad económico-financiera de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos, cuando en 2012 se aprobó la primera reforma del texto normativo los cambios no fueron muy significativos. Es más, en lo que respecta a las posibilidades de recibir financiación privada, lejos de endurecerse e igualarse con las de los partidos políticos, se relajaron todavía más.

En efecto, las fundaciones y demás entidades vinculadas a los partidos siguieron gozando de las prerrogativas que les confería la LOFPP aprobada en 2007, tales como la posibilidad de recibir donaciones de empresas, incluso si estas empresas eran adjudicatarias de contratos públicos en vigor. Pero, además, en 2012, inexplicablemente se eliminó el límite de 150.000 euros que hasta entonces operaba para cualquier donación monetaria. De este modo, a partir de la aprobación de la Ley, las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos podrían recibir donaciones de una misma persona física o jurídica sin límite alguno. Una ventaja selectiva que se autoconcedieron los partidos políticos en el Parlamento, probablemente, para compensar la reducción de subvenciones públicas (20% menos respecto al año anterior) que, en el contexto de la recesión económica, se habían aprobado para partidos y fundaciones políticas.

Otro de los beneficios que la reforma contempló para las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos está relacionado con los convenios de colaboración. El TCu había advertido en el Informe de fiscalización del ejercicio 2007 que muchas de las aportaciones recibidas por las fundaciones políticas en el marco de convenios de colaboración empresarial debían ser consideradas donaciones. Lo justificaba aludiendo al carácter esencialmente gratuito de dichas aportaciones, puesto que no tenían ninguna contraprestación por parte de la fundación política. Eran, por tanto, al igual que se sugirió para las condonaciones de deuda a los partidos políticos por parte de las entidades bancarias, donaciones encubiertas (Gómez Benítez, 2016).

El remedio que el legislador encontró a esta problemática resulta también, cuando menos, curioso. En lugar de establecer unos requisitos claros e inequívocos para identificar las aportaciones que, procedentes de acuerdos de colaboración, tuvieran la condición de donación y las que no, optó por una solución que, en la práctica, evitaba que ninguna fuese calificada como donación. Según el apartado 4 de la Disposición adicional séptima, no sería considerada donación ninguna entrega monetaria o patrimonial que tuviera por objeto la financiación de una actividad o proyecto concreto que, siendo afín al objeto social o estatutario de las entidades intervinientes, respondiera al interés común de las mismas.

Una disposición tan inclusiva (siempre que se hace una aportación monetaria a una entidad se presupone que existe un interés común), significaba legalizar la práctica habitual de utilizar los convenios de colaboración para recibir aportaciones gratuitas de empresas eludiendo los requisitos y límites establecidos en la LOFPP 2007 para las donaciones. Entre otras distinciones, estas aportaciones no habrían de ser ingresadas en cuentas específicas como las donaciones ni deberían ser notificadas al TCu en el plazo máximo de 3 meses.

Como sugiere García Viñuela (2019), para las empresas, en general, esta fórmula enmascarada de financiar a las fundaciones políticas era más atractiva, ya que, a efectos de su imagen pública, resultaba menos negativa. Pero, en cualquier caso, con esta disposición, una vez más, se ponía de manifiesto la falta de voluntad del legislador para restringir las potenciales vías indirectas de financiación ilícita a los partidos políticos (Boix, 2014; Ridao, 2014).

Claro está que, dado que la reforma de la Ley tenía la finalidad, entre otros propósitos, de dotar de mayor transparencia y control a los ingresos de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos (Boix, 2014), también se incluyeron algunas medidas a este respecto, aunque eso sí, de escasa eficacia (Sánchez Muñoz, 2013; Ridao, 2014; Rodríguez Puerta, 2017). En virtud de la Disposición adicional séptima se extendía al conjunto de las aportaciones de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos (y no solo a las donaciones) los mecanismos de fiscalización, control y sanción contenidos en la LOFPP 2007. También se obligaba a estas entidades a formular y aprobar sus cuentas en los términos previstos en la legislación en vigor, a realizar una auditoría anual de sus estados financieros y, una vez hubiera sido emitido el informe de fiscalización del TCu, a hacerlas públicas (balance y cuenta de resultados) a través de un medio gratuito y de fácil acceso para los ciudadanos. Preferentemente, a través de su página web. Asimismo, debían informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de todas las donaciones y aportaciones recibidas, y al TCu, en un plazo de 3 meses, de las donaciones hechas por personas jurídicas.

En resumen, en lo que respecta al control económico-financiero de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos, la reforma de 2012 fue un “caramelo” para los partidos políticos, ya que, como señala el GRECO (2013), la Ley ampliaba, en relación a la normativa

anterior, las fuentes de ingresos que podrían recibir las fundaciones políticas. Y, a la vez, no establecía ningún mecanismo efectivo que impidiera que dichos ingresos, de forma indirecta, recayeran en las cajas de los partidos políticos. La competencia fiscalizadora del TCu solo alcanzaba a las donaciones y aportaciones de las fundaciones y entidades vinculadas quedando el resto de la actividad económico-financiera de estas entidades fuera de su control. Además, no se habían tenido en cuenta las recomendaciones del TCu de que estas entidades se sometieran a los mismos requisitos contables y de rendición de cuentas que se fijaban para los partidos políticos, ni de que las cuentas consolidadas de estos últimos integraran la contabilidad de las fundaciones y entidades vinculadas. Tampoco se obligaba a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos a remitir sus cuentas individuales al máximo órgano de control. En consecuencia, el TCu no podía hacer una adecuada supervisión de la regularidad de la contabilidad de estas organizaciones quedando disminuida su capacidad de control de las finanzas políticas.

***4.2.2.3. Las Fundaciones y Entidades Vinculadas a los Partidos Políticos en la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos***

Según se ha expuesto, desde su aprobación, la LOFPP 2007 ha estipulado un régimen preferente para las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos sometiéndolas a un control por parte del TCu muy inferior al que están sujetos los partidos. Además, a estas organizaciones se les han aplicado límites y restricciones sobre la financiación privada menos exigentes que los dispuestos para las formaciones políticas. Ambas son circunstancias que pueden ser aprovechadas por las formaciones políticas para tener acceso a recursos financieros que, conforme a la Ley de financiación de partidos, tienen prohibidos. Para evitar este tipo de conductas reprobables, en la

que hasta ahora es la última reforma de la LOFPP 2007, se han reforzado los mecanismos de fiscalización y control de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos por parte del TCu. Sin embargo, las novedades incluidas en el texto legal de 2015 siguen siendo insuficientes y, en relación al régimen de financiación de las fundaciones y entidades vinculadas, prevalece el interés del legislador por mantener a estas organizaciones como instrumentos para la captación de fondos destinados a los partidos políticos (Sánchez Muñoz, 2015; Santano, 2016; Rodríguez Puerta, 2017).

Por un lado, de esta última reforma, cabe destacar la mejora que ha supuesto (atendiendo, además, a una de las peticiones del TCu) el establecimiento de las circunstancias que deben concurrir en una fundación o entidad para determinar si está vinculada o es dependiente de un partido político. En el apartado 1 de la Disposición adicional séptima se ha dispuesto que una fundación vinculada o dependiente de un partido político sea aquella que cumple alguno de los siguientes requisitos: 1) esté constituida con aportaciones mayoritarias del partido político o de fundaciones o asociaciones vinculadas a aquel; 2) más del 50% de su patrimonio fundacional haya sido aportado por las referidas entidades; 3) la mayoría de miembros de su patronato puedan ser nombrados o destituidos por el partido ; o 4) haya sido designada por el partido político como fundación vinculada e inscrita en el Registro de Partidos, según lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta de la LOPP.

Por lo que respecta a las entidades, están vinculadas o son dependientes de un partido político si este ejerce o puede ejercer directa o indirectamente el control sobre aquella. Es decir, cuando el partido reúna alguna de las siguientes condiciones: 1) tenga la mayoría de votos; 2) pueda nombrar o destituir a la mayoría de miembros del órgano de administración; 3) pueda disponer de la mayoría de los derechos de voto; 4) haya nombrado a la mayoría de los miembros del órgano de

administración, especialmente si estos son miembros del máximo órgano de dirección del partido o de otra entidad vinculada o dependiente de aquel; y 5) haya designado a la entidad como vinculada o dependiente y la inscriba en el Registro de Partidos.

No cabe duda de que esta especificación de criterios, y en particular la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de Partidos de las fundaciones y entidades vinculadas (si no lo hacen, recuérdese, pierden el derecho a recibir subvenciones públicas), representan un avance en el control de dichas fundaciones y entidades. Obviamente, facilita la labor del TCu en la identificación de los entes jurídicos que, por estar vinculados o depender de un partido político han de someterse a fiscalización. De hecho, mientras que en la primera fiscalización que llevó a cabo de las donaciones recibidas por fundaciones y entidades vinculadas el TCu solo pudo comprobar a 26 fundaciones vinculadas a los partidos políticos, ya que eran las únicas que, según los partidos políticos, estaban vinculadas a ellos, en 2016 la fiscalización se extendió a 41 fundaciones, 8 asociaciones y 3 sociedades vinculadas a los partidos políticos.

Por otro lado, en materia de control, también hay que señalar el perfeccionamiento de la Ley al someter a la fiscalización del TCu los gastos de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos que se pagan con cargo a subvenciones públicas. Aunque son muchos los gastos que siguen quedando fuera del control externo del TCu, esta disposición ayudará a controlar que las subvenciones se utilicen para pagar gastos que, efectivamente, sean subvencionables. Porque si las fundaciones políticas utilizan estos ingresos públicos para financiar gastos del partido habrán de devolver los importes empleados incorrectamente.

Pero, junto a estos avances, también es necesario poner de manifiesto que muchas de las deficiencias de la Ley en el ámbito del control de las fundaciones y demás entidades vinculadas a



los partidos políticos no se han corregido después de la reforma. Una orientación continuista es la que se ha seguido en la regulación de las donaciones privadas que reciben las fundaciones políticas, sometidas desde el principio a menores restricciones. El ejemplo más ilustrativo es el de las donaciones de personas jurídicas. Aunque con la entrada en vigor de la reforma de 2015 se prohíben para los partidos políticos, dicha prohibición no se extiende a las fundaciones y entidades vinculadas.

En este sentido, hay que subrayar que, si el dinero procedente de las empresas perjudica la competencia política porque, como sostiene Katsaitis (2018, 2020), lo reciben mayoritariamente los partidos con ideologías alineadas con los intereses empresariales en detrimento de los partidos situados más a la izquierda, que se done a las fundaciones vinculadas a unos u otros partidos causaría el mismo menoscabo a la pluralidad democrática. Al fin y al cabo, ya se ha dicho que las labores que realizan estas fundaciones y que, por supuesto, tienen un coste económico, son partidistas y están orientadas a difundir la ideología y los planteamientos políticos de los partidos de los cuales dependen. Por otra parte, si el peligro del dinero empresarial es que se entregue con la intención de intervenir en la agenda política, aun cuando vaya en contra del interés general, tampoco parece que sea menos peligroso si lo reciben las fundaciones cuyos gestores están vinculados estrechamente a los partidos políticos.

Así pues, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2015, si una empresa decide apoyar económicamente a un partido concreto porque quiere fortalecer su posición en el sistema de partidos o, realizando una donación pretende comprar el favor de un determinado partido político, las fundaciones son el modo de hacerlo de forma legal. Solo se prevé que dichas donaciones no pueden proceder de organismos, entidades o empresas públicas y que, siendo de personas jurídicas,

dispongan siempre del acuerdo del órgano o representante competente al efecto. Tampoco se les imponen límites cuantitativos pudiendo recibir donaciones de cualquier importe con la única condición de que, si las donaciones son monetarias y superiores a 120.000 euros, deben ser formalizadas en documento público.

Otra de las disposiciones que se mantienen en la Ley de 2015 es el inciso introducido en 2012 que diferencia entre las entregas monetarias o patrimoniales que se han de considerar donaciones y las que, haciéndose en el marco de convenios de colaboración con un interés común, no han de ser consideradas como tales y, en consecuencia, están exentas de los preceptos que la Ley estipula para ellas. Coincidiendo con Sánchez Muñoz (2015), cabe destacar que, ya que estos convenios de colaboración se podrían incluso celebrar con organismos, entidades y empresas públicas, tampoco las aportaciones que pudieran realizar estos entes del sector público a las fundaciones políticas serían ilegales, pese a que sí lo serían si fuesen donaciones. Lo único que ha incluido el legislador en la Ley de 2015 es un pequeño control sobre estas “no donaciones” y ahora deben formalizarse en documento público, comunicarse al TCU en el plazo de 3 meses desde su aceptación y hacerse públicas, preferentemente a través de la página web de la fundación. En cualquier caso, no es difícil inferir que estas medidas son insuficientes para garantizar que las aportaciones realizadas a través de convenios de colaboración no se conviertan en una fórmula para canalizar recursos irregulares a los partidos políticos.

En cuanto a las obligaciones contables, básicamente también se han prolongado las estipuladas en el texto normativo de 2012. Las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos deben formular y aprobar sus cuentas anuales conforme a la legislación vigente. Es decir, las fundaciones conforme al Plan de Contabilidad de las Entidades sin Fines Lucrativos y, el resto de entidades vinculadas,

de acuerdo con el Plan General de Contabilidad. También deben realizar una auditoría de las cuentas anuales y, como novedad, enviar toda la información al TCu. Aunque, a diferencia de lo señalado para los partidos políticos, la Ley no ha determinado el plazo de envío de dicha documentación. Una vez se haya emitido el informe de fiscalización, las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos, deberán hacer públicos, preferentemente a través de su página web, el balance, la cuenta de resultados y el informe de auditoría.

Es importante resaltar que, como en la Ley de 2012, a diferencia de los partidos políticos, la obligación de publicidad de las cuentas anuales no se produce después del envío de las mismas al TCu, sino tras la emisión del informe de este órgano de control superior. Habida cuenta de la demora del TCu en la aprobación de dichos informes, la información económico-financiera de estas entidades no será accesible para los ciudadanos hasta años después del período al que se refiere. Y eso, asumiendo que dicha información sea publicada porque, según el listado que presentó la fundación Compromiso y Transparencia en 2017, de las 49 fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos examinadas, solo 5 habían publicado dicha información económica (balance, cuenta de resultados e informe de auditoría externa).

Por último, hay que señalar que, si bien como se mencionó en el capítulo segundo de este trabajo, la Ley Orgánica 3/2015 también modificó el Código Penal (CP) para tipificar la financiación ilegal de los partidos políticos como delito, en línea con la crítica que hacen, entre otros autores, León (2019), Rebollo (2018) o Javato (2017), en el ámbito subjetivo del artículo 304 bis CP no se incluyó a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos. Además, de acuerdo con la redacción del citado artículo, los partidos políticos incurrirían en delito al recibir donaciones de fundaciones y entidades vinculadas por ser estas entes con personalidad jurídica

y, sin embargo, no lo harían si lo que se produjera fuese una asunción de gastos del partido por parte de sus fundaciones y entidades vinculadas. Una casuística, esta última, que ha sido puesta en evidencia por el TCU en sus informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y a la que se hará referencia más adelante.

En definitiva, en la actualidad el régimen de financiación y control de las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos es manifiestamente mejorable y sin duda, la mayor laguna que existe en la regulación de la financiación política. La ausencia, prácticamente, de límites en cuanto a sujetos que pueden donar a las fundaciones y entidades vinculadas y al importe de dichas donaciones, junto a la posibilidad de que estas organizaciones transfieran fondos a los partidos, hace que el dinero interesado escape de los controles legales y pueda seguir fluyendo hacia las formaciones políticas.

#### **4.3. RELACIÓN ENTRE EL ENDEUDAMIENTO BANCARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS DONACIONES QUE RECIBEN SUS FUNDACIONES Y ENTIDADES VINCULADAS**

Las relaciones económico-financieras entre los partidos políticos y sus fundaciones y entidades vinculadas son frecuentes y, aunque muchas de ellas puedan tener un alto grado de opacidad, se asumen como prácticas consolidadas en el ámbito de las organizaciones políticas. El TCU, en sus informes de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos ha señalado algunas de estas prácticas, aunque se intuye que el entramado financiero que puede existir entre los partidos políticos y las fundaciones que controlan es complejo y, en gran parte, ajeno al control del órgano fiscalizador.

Entre las operaciones de carácter económico-financiero que se producen entre los partidos políticos y sus fundaciones señaladas por el TCu, cabe citar las transferencias de ayudas económicas de los partidos políticos a sus fundaciones; la concesión de avales; la concesión de créditos; la condonación de deudas; los contratos de arrendamiento de inmuebles; el ingreso de las cuotas de los cargos públicos en las fundaciones; o la prestación de servicios de las formaciones políticas a sus fundaciones vinculadas.

Conviene señalar que los hechos contables que reflejan algunas de estas operaciones pueden ser ficticios y esconder, en realidad, un traspaso de financiación irregular (procedente, fundamentalmente, de las donaciones que reciben las fundaciones) a los partidos políticos. Así puede ocurrir, por ejemplo, con los pagos realizados por las fundaciones a los partidos políticos en concepto de prestación de servicios, o con los créditos que conceden las fundaciones políticas a los partidos afines.

En el primer caso, un partido político puede prestar servicios a una fundación vinculada y emitirle una factura por ello. Pero, esta posibilidad también permite que, sin prestación de servicios por parte del partido político, haya contraprestación monetaria de la fundación o que, habiéndola, los importes de las facturas estén artificialmente engrosados y, por consiguiente, se abra una puerta para la financiación ilegal. Así, además, lo ha advertido el TCu en los Informes de fiscalización de los estados contables de las formaciones políticas de los ejercicios que van desde 2008 hasta 2013 y en los que, refiriéndose a las “notas de cargo” emitidas por Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) por los servicios prestados a dos de sus fundaciones concluye que, al no poder identificar dichos servicios, puede tratarse de financiación ilegal.

Concretamente, estas irregularidades de CDC y sus fundaciones (Ramón Trías Fargas (posteriormente CatDem), y Fórum Barcelona) han sido investigadas por la Audiencia Nacional en el contexto del “caso del 3%”. Es un escándalo de corrupción política que apunta a que CDC habría recibido, a través de estas fundaciones, donaciones de determinados contratistas y constructoras a cambio de que la formación política les hiciera beneficiarios de los concursos de obra pública de Cataluña. Según recoge el Auto de la Audiencia Nacional 3276/2020, estas donaciones serían, por tanto, comisiones que habrían llegado a la caja de CDC a través de distintos mecanismos. Uno, como ya se ha indicado, son “las notas de cargo” del partido a sus fundaciones vinculadas por la prestación de servicios que, en realidad, no se habían producido, tal y como detectó el TCu. Sin embargo, había otras fórmulas para desviar estas donaciones ilícitas hacia el partido político. En el mencionado Auto de la Audiencia Nacional se indica también que las fundaciones pagaban nóminas de personal que, en realidad, trabajaba para el partido y que asumían facturas emitidas por terceros cuyos servicios habían sido prestados a CDC.

Pero, antes de este escándalo, la financiación irregular de CDC a través de la su fundación Ramón Trías Fargas ya había sido investigada y juzgada en el marco del procedimiento abierto por el fraude detectado en el Palau de la Música de Barcelona. En este caso, durante el procedimiento judicial se demostró que una conocida constructora establecía contratos de patrocinio publicitario con el Palau para que los responsables de esta institución cultural hicieran llegar a CDC comisiones ilícitas. Parte de estas comisiones se canalizaban a CDC a través de su mencionada fundación afín valiéndose de convenios de colaboración falsos. Valga señalar que, por estas prácticas, la Audiencia Provincial de Barcelona condenó en su Sentencia 11722/2017 a CDC por el delito de tráfico de influencias imponiéndole el decomiso de 6,6 millones de euros. Esta cantidad era la que,

como mínimo, se estimaba que la constructora había pagado en concepto de comisiones a la formación política.

En este caso, tal y como recoge la citada Sentencia, además de mediante la supuesta prestación de servicios de CDC a la fundación Trías Fargas, el dinero ilícito de las comisiones se traspasaba al partido mediante créditos concedidos por la fundación a la formación política. En particular, las transferencias se iban materializando con cada uno de los ingresos para la devolución del préstamo, ya que se hacían en ventanilla y en efectivo. Este sistema permitía ocultar la identidad de quien realizaba los pagos e incluso la procedencia del dinero, de modo que podían ser realizados por la propia fundación; por el partido, pero con fondos ajenos; y hasta por terceras personas que, no estando vinculadas a ninguna de las dos entidades, quisieran hacer llegar fondos al partido. En suma, una fórmula que, según reconoce la Sentencia, hacía posible que el partido político recibiera cantidades de su fundación sin contraprestación alguna.

Las irregularidades cometidas por CDC y sus fundaciones, sin embargo, no son las únicas que se han producido. El TCu también ha observado anomalías financieras en otras formaciones y fundaciones políticas. En el Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos del ejercicio 2016 (publicado en julio de 2020), el Tribunal indica que la fundación Instituto 25 de mayo para la Democracia, vinculada a la formación política Podemos, habría incurrido, contraviniendo la legislación electoral, en gastos de carácter electoral relacionados con la campaña de la coalición Unidos Podemos para las elecciones generales de 2016.

Otra trama que está siendo investigada en la Audiencia Nacional y que puede ser otro ejemplo del uso instrumental que hacen los partidos políticos de las fundaciones vinculadas, es el caso de la financiación ilícita del Partido Popular (PP) en Madrid. En el conocido Caso Púnica, se investiga,

entre otras cuestiones, si la fundación para el Desarrollo Económico y Social de la Comunidad Autónoma de Madrid (Fundescam), vinculada al PP madrileño, recibía donaciones de empresarios que después eran desviadas a la caja del partido para financiar sus campañas electorales. Cabe mencionar que la financiación irregular del PP a través de Fundescam ya fue investigada en el marco del Caso Gürtel, una trama de corrupción vinculada al PP que se destapó en 2007. Sin embargo, pese a que la Fiscalía Anticorrupción consideró probada la labor de esta fundación en la captación de fondos para financiar las campañas electorales del partido entre 2003 y 2004, el delito no fue juzgado porque, en el momento de su investigación, ya había prescrito.

En definitiva, todos estos son los ejemplos más relevantes, aunque no únicos, de casos concretos de financiación irregular que han afectado al panorama político en España y que ponen en evidencia cómo los partidos pueden seguir recibiendo financiación empresarial e interesada (o cualquier otro tipo de financiación ilícita) a través de sus fundaciones vinculadas o dependientes. Por tanto, constatan la relevancia que pueden tener las donaciones que reciben las fundaciones políticas en las cajas de los partidos a los que son afines.

Así pues, continuando con el estudio de la influencia de las distintas fuentes de financiación política (públicas y privadas) en el nivel de dependencia bancaria que tienen los partidos políticos, después de la exposición teórica hecha en este capítulo y, a tenor de las conexiones económicas que existen entre las formaciones políticas y sus fundaciones, procede ahora analizar si hay relación entre las donaciones que reciben estos entes jurídicos vinculados a los partidos políticos y el nivel de endeudamiento de estos últimos.

Si, como se ha señalado, las fundaciones políticas pueden convertirse en la puerta de entrada de la financiación irregular de los partidos políticos, la decisión de recurrir al endeudamiento bancario



que toman los partidos también puede verse afectada por los fondos que reciben de estas entidades. Ya se han citado algunos ejemplos de cómo se puede blanquear el dinero ilegal (donaciones empresariales fundamentalmente) para que finalmente aumente los presupuestos de las formaciones políticas. En la medida en que los partidos políticos cuenten con sus fundaciones para que, como parte de los mecanismos utilizados para canalizar las donaciones ilícitas, puedan asumir parte de sus gastos o, en un momento dado, les puedan realizar traspasos monetarios, confiarán en ellas como fuente potencial de recursos. Un planteamiento que lleva a definir la siguiente hipótesis:

**H1:** Las donaciones que reciben las fundaciones vinculadas o dependientes de los partidos políticos condicionan el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos.

Dado que las fuentes de donación de las fundaciones son las recibidas de las personas físicas, de las personas jurídicas y del partido político, se ha considerado introducirlas como variables explicativas para determinar su efecto diferenciado sobre el endeudamiento bancario de los partidos políticos. Se puede esperar que cuanto más dinero recauden las fundaciones a través de las donaciones, ya sea de las que proceden de personas físicas como las que realizan las personas jurídicas, parte de este dinero recaiga en las arcas de los partidos y, en consecuencia, tengan menos necesidad de acudir a las entidades bancarias para financiarse. Pero, también puede ocurrir lo contrario. Los partidos pueden tomar la decisión de aumentar su endeudamiento bancario si creen que pueden contar con más recursos disponibles para hacer frente a la devolución de la deuda.

Por otro lado, en lo que respecta a las aportaciones que reciben las fundaciones de los partidos políticos, es previsible que estén relacionadas inversamente con el endeudamiento bancario de los partidos políticos y que los partidos aumenten el valor de dichas aportaciones a medida que su endeudamiento bancario se reduce.

Además de las donaciones, otra variable que puede afectar al endeudamiento de los partidos políticos es el tamaño (medido por el volumen de activos). Cuanto mayor sea el valor de los bienes y derechos que poseen las organizaciones más fácilmente accederán a la financiación bancaria, debido a que el riesgo de quiebra se reduce (Vendrell, 2008; Jiménez y Palacín, 2007; Fama y French, 2002; Rajan y Zingales, 1995) y los tipos de interés son más favorables (Ferry y Jones, 1979). No obstante, también puede existir una relación inversa entre endeudamiento y tamaño, ya que el reconocimiento y la reputación de los partidos políticos más grandes puede facilitarles el acceso a otras vías de financiación diferentes al endeudamiento. Unas vías alternativas que pueden estar más limitadas para las organizaciones pequeñas (Mato, 1990).

Junto a estas variables cuantitativas (donaciones de personas físicas y de personas jurídicas, aportaciones y tamaño), también hay factores cualitativos que se considera pueden influir sobre la tasa de endeudamiento bancario de las formaciones políticas. Son la ideología, la posición de poder que da estar gobernado el país y el ámbito de acción del partido político.

En primer lugar, en cuanto al espectro ideológico representado por los partidos políticos y sus fundaciones, según los estudios de Katsaitis (2018, 2020), circunscritos al ámbito europeo y, Parrilla et al. (2016), centrado en el caso español, los *think tanks* políticos situados en el eje de centro-derecha y derecha reciben donaciones más cuantiosas que los del eje izquierda y extrema izquierda. Así pues, sería previsible que, cuando las donaciones interactúan con la dicotomía clásica izquierda/derecha, la posición conservadora fuese la que tuviese impacto sobre la dependencia bancaria de los partidos políticos.

Siguiendo con la variable ideología, también es posible que el sector financiero esté más alineado con los partidos políticos con posiciones próximas a los intereses empresariales, generalmente

asociado con el espectro ideológico de derecha (Rudolph, 1999), y los beneficie con la concesión de créditos haciendo que aumente su endeudamiento. O los ayude aplicándoles tasas más bajas de interés, no reclamando los impagos e incluso condonando sus deudas. En ese caso, el impacto sobre el endeudamiento bancario sería negativo. Ahora bien, como reconocen Barber (2016) y Brunell (2005), las entidades financieras, en lugar de atender a motivaciones ideológicas, también pueden decidir conceder financiación a partidos políticos de distinto espectro con la intención de ganarse el acceso a más titulares de políticas públicas. Si fuera así, el endeudamiento bancario no dependería del espacio ideológico que ocupe el partido político.

En segundo lugar, la idea de favorecer financieramente a los partidos con el objetivo de influir en las decisiones políticas conecta directamente con otro elemento que puede tener un papel significativo en el endeudamiento de los partidos políticos como es ocupar el gobierno de la nación. Las instituciones de crédito podrían beneficiar a los partidos políticos que se encuentran al frente del gobierno central, ya sea proporcionándoles más crédito u ofreciéndoles un trato preferente en las condiciones y pagos de la deuda. Lo mismo sucede con las donaciones que, cuando se hacen con la intención de obtener algún tipo de beneficio por parte de los representantes políticos, se harán, principalmente, a los partidos (y a sus fundaciones vinculadas) que tengan el control de la agenda pública (Cox y Magar 1999; Rudolph, 1999; Katsaitis, 2018, 2020).

Por último, el ámbito del partido político también ha de valorarse como factor determinante de su endeudamiento bancario. Una implantación geográfica a nivel nacional se asociaría con cifras de endeudamiento bancario más elevadas. La causa es que los costes de personal e infraestructuras, así como los derivados de concurrir a los diferentes tipos de elecciones (municipales, autonómicas y

generales) son muy superiores a los que pueden tener los partidos que solo están presentes en el ámbito autonómico (Ariño, 2009; Blumenberg, 2013; García Viñuela y González de Aguilar, 2014).

#### **4.4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO EMPÍRICO**

##### ***4.4.1. Muestra***

Una vez planteada la hipótesis de investigación el siguiente paso es contrastarla. Para ello se utiliza la información económico-financiera de los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados entre 2007 y 2015 y las cifras de donaciones recibidas por el conjunto de fundaciones vinculadas orgánicamente a cada uno de estos partidos en el mismo período. Se dispone, por tanto, de un panel de datos compuesto de 10 partidos políticos con un total de 90 observaciones.

La Tabla 22 recoge la identidad de los partidos políticos que se incluyen en el estudio, así como el de sus respectivas fundaciones. Cabe mencionar que, aunque en los informes de fiscalización del TCu, se reconoce a un total de 26 fundaciones vinculadas con los 10 partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados entre 2007 y 2015, para este estudio solo se ha considerado la información procedente de 20 de estas fundaciones. Se han descartado, por tanto, 6 fundaciones políticas. Esto se debe a que no han tenido actividad durante todos o casi todos los ejercicios económicos analizados y, en consecuencia, no hay datos sobre las donaciones y aportaciones que reciben, o si los hay son muy escasos.

Los datos contables que se han utilizado se han obtenido de los informes de fiscalización sobre los estados contables de los partidos políticos emitidos por el TCu correspondientes a los ejercicios que abarcan el período de estudio. En concreto, para los partidos políticos, la información se ha

obtenido de los balances y cuentas de resultados consolidados contenidos en dichos informes y, para las fundaciones vinculadas, de las cifras de donaciones que también publica el TCu en estos documentos. Cabe recordar que los estados financieros de los partidos políticos han sido reelaborados para corregir, cuando ha sido posible, los errores y las deficiencias contables observadas por el TCu. Un proceder que también se ha seguido para las donaciones recibidas por las fundaciones vinculadas.

Por otra parte, aclarar que, si bien en los estudios que se han llevado a cabo en los capítulos anteriores el período analizado abarcaba más años, en esta serie temporal comienza en 2007. Con anterioridad a esta fecha, tal y como se ha indicado en el epígrafe previo, la actividad económico-financiera de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos no estaba sujeta a la fiscalización y el control del TCu. Igualmente, cabe señalar que, pese a que el último informe de fiscalización aprobado por el TCu corresponde al ejercicio 2016, no se incluye la información contable de este año por dos razones. Una es que hay fundaciones que, incumpliendo la legislación, no han remitido sus cuentas al TCu. Otra es la ausencia de información económico-financiera del partido Unió Democràtica de Catalunya que, en 2016, se encontraba inmerso en un proceso de liquidación concursal (se disolvió en 2017). Así pues, dado que la muestra está constituida por una base de datos de panel cuya característica es que contiene datos de todas las unidades de análisis durante todos los momentos del tiempo, el año 2016 se ha excluido de la investigación.

**Tabla 22***Partidos políticos y fundaciones analizadas*

<b>Partido político</b>	<b>Fundaciones vinculadas</b>
Izquierda Unida (IU)	Fundación por la Europa de los Ciudadanos (FEC)
Partido Socialista Obrero español (PSOE)	Fundación Alfonso Perales, Fundació Centre d'Estudis Socials i Desenvolupament Gabriel Alomar, Fundación Ideas para el Progreso, Fundación Jaime Vera, Fundación Pablo Iglesias, Fundación para el Estudio de los Problemas de las Ciudades, Fundación Societat i Progrés de la Comunitat Valenciana, Fundación Perspectivas de Castilla y León, Fundación José Barreiro
Partido Popular (PP)	Fundación para el Análisis de los Estudios Sociales (FAES), Fundación para el Desarrollo Económico y Social de la Comunidad de Madrid (FUNDESCAM), Fundación Popular de Estudios Vascos
Convergència Democràtica De Catalunya (CDC)	Fundación Catalanista i demòcrata Trías Fargas (CATDEM)
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	Fundación Galiza Sempre
Coalición Canaria (CC)	Fundación Canaria Centro de Estudios Canarios Siglo XXI
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	Fundación Josep Irla
Partido Nacionalista Vasco (PNV)	Fundación Sabino Arana
Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC)	Fundación Rafael Campalans
Unió Democràtica de Catalunya (UDC)	Institut D'Estudis Humanístics Miquel Coll i Alentorn (INEHCA)

#### **4.4.2. Variables**

Las variables que forman parte del modelo a estudiar están definidas en la Tabla 23. La variable dependiente es el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos expresado como la razón entre la deuda bancaria total y la suma del pasivo total y el patrimonio neto (Brusca y Condor, 2001; Palomares y Peset, 2015). Se ha considerado el ratio de endeudamiento utilizado en los dos estudios anteriores de este trabajo debido, como ya se recalcó, a la existencia de patrimonios netos negativos en algunas formaciones políticas.

En cuanto a las variables explicativas, se corresponden con las cifras agregadas de las donaciones y aportaciones que reciben las fundaciones vinculadas a los partidos políticos deflactadas por la cifra de activo total. Por un lado, están las donaciones de personas físicas, integradas, en parte, por las aportaciones que hacen los cargos públicos a sus partidos políticos. Por otro, las donaciones de empresas u otras entidades jurídicas a las que se les ha sumado los ingresos procedentes de algunos acuerdos de colaboración que, por las condiciones en que se realizaban, el TCu ha entendido que eran donaciones. Y, por último, las aportaciones que reciben las fundaciones de los partidos políticos a los que están vinculadas.

El valor numérico de estas variables se ha obtenido agregando las cantidades deflactadas que, por cada concepto, recibe anualmente cada una de las fundaciones vinculadas a un mismo partido. Porque, como se puede observar en la Tabla 22, hay partidos como el PNV o ERC que solo tienen una fundación vinculada, pero hay otros como el PP o PSOE (especialmente este último) que tienen más de una.

Por otra parte, el impacto que tienen las donaciones que reciben las fundaciones sobre el endeudamiento bancario de los partidos políticos se controla introduciendo en el modelo otras

variables. Son variables de control que permiten probar con precisión la validez de la hipótesis y, por consiguiente, mejorar el rigor y la profundidad de la investigación. En total, en el estudio se han incluido cuatro variables de este tipo. Son el tamaño del partido político medido por el logaritmo del activo total; el ámbito de actividad del partido según la clasificación de Barrio et al, (2010); el hecho de que haya ocupado el gobierno de la nación; y, finalmente, el posicionamiento ideológico de los partidos y fundaciones.

Al igual que ámbito y gobierno, la variable de control “ideología” se ha codificado dicotómicamente. Pese a que se trata de una clasificación muy simplista del espectro político, para el propósito de este estudio se considera útil y adecuada. Porque, aunque en los sistemas políticos contemporáneos, la dimensión ideológica izquierda/derecha no pueda abarcar la complejidad y pluralidad ideológica de los partidos, sigue siendo la referencia que utilizan los ciudadanos para identificarse políticamente (González Ferrer y Queirolo, 2012; Navas, 2014).



**Tabla 23***Variables analizadas*

<b>Variables</b>	<b>Descripción</b>	<b>Abreviatura</b>
Endeudamiento bancario de partidos políticos	Deudas con instituciones financieras /(Pasivo+Patrimonio Neto)	END
Donaciones personas físicas a fundaciones vinculadas	Suma agregada de donaciones hechas por personas físicas a las fundaciones vinculas a un partido político/Activo de la fundación	DF
Donaciones personas jurídicas a fundaciones vinculadas	Suma agregada de donaciones hechas por personas jurídicas a las fundaciones vinculas a un partido político/Activo de la fundación	DJ
Aportaciones del partido a fundaciones vinculadas	Suma agregada de aportaciones hechas por un partido político al conjunto de sus fundaciones vinculadas/Activo de la fundación	AP
Tamaño del partido político	Logaritmo de activo total	TMÑ
Ideología	Posición que ocupan en el espectro ideológico Derecha: 1; Izquierda:0	IDE
Gobierno	El partido político gobierna el país Sí: 1; No: 0	GOB
Ámbito	Partido político cuyo ámbito de actuación es nacional o solo autonómico Ámbito nacional: 1 Ámbito autonómico: 0	AMB

**4.4.3. Metodología**

Para analizar el efecto de las variables seleccionadas en el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos se formula un modelo de regresión para datos de panel de efectos fijos. En la ecuación del modelo, las donaciones que reciben las fundaciones políticas se especifican como variables explicativas y, TMN, IDE, AMB y GOB, como variables de control. Además, se incluye

nuevas variables que representan las interacciones entre las variables dicotómicas y explicativas.

El modelo de regresión definido es el siguiente:

$$\begin{aligned}
 END_{it} = & \alpha_0 + \beta_1 DF_{it} + \beta_2 DJ_{it} + \beta_3 AP_{it} + \beta_4 TM\tilde{N}_t + \beta_5 IDE_{it} + \beta_6 GOB_{it} + \beta_7 AMB_{it} + \beta_8 IDE * DF_{it} + \\
 & \beta_9 IDE * DJ_{it} + \beta_{10} IDE * AP_{it} + \beta_{11} GOB * DF_{it} + \beta_{12} GOB * DJ_{it} + \beta_{13} GOB * AP_{it} + \beta_{14} AMB * DF_{it} + \\
 & \beta_{15} AMB * DJ_{it} + \beta_{16} AMB * AP_{it} + \varepsilon_{it}
 \end{aligned}$$

Donde para el partido  $i$  en el año  $t$ :  $END_{it}$  = Deuda con entidades de crédito $_{it}$  / (Pasivo $_{it}$  + Patrimonio neto $_{it}$ ).  $DF_{it}$  = Suma agregada de donaciones hechas por personas físicas a las fundaciones vinculadas a un partido político $_{it}$  / Activo de la fundación $_{it}$ .  $DJ_{it}$  = Suma agregada de donaciones hechas por personas jurídicas a las fundaciones vinculadas a un partido político $_{it}$  / Activo de la fundación $_{it}$ .  $AP_{it}$  = Suma agregada de aportaciones hechas por un partido político al conjunto de sus fundaciones vinculadas $_{it}$  / Activo de la fundación $_{it}$ .  $TM\tilde{N}_{it}$  = Logaritmo de activo total $_{it}$ .  $IDE$  = 1 si el partido está situado en la derecha del espectro ideológico y 0 si está en la izquierda.  $GOB$  = 1 si el partido ha gobernado la nación y 0 si no.  $AMB$  = 1 si el partido es de ámbito nacional y 0 si es autonómico.

Los modelos de datos de panel, frente a los únicamente de corte transversal o temporal, permiten incluir los efectos de tiempo no observados (fijos o temporales) y controlar la heterogeneidad individual de las unidades de estudio (Arellano y Bover, 1990; Arellano, 1992; Mayorga y Muñoz, 2004). Para decidir si los efectos son fijos o aleatorios se ha realizado el test de Hausman (1978), poniéndose de manifiesto que existe correlación entre las variables independientes y los efectos no observados y, en consecuencia, que el modelo a estimar es de efectos fijos. Así pues, los efectos de la heterogeneidad no observable correspondiente a las características específicas de cada partido político y período se contemplan introduciendo una variable ficticia ( $\alpha_i$ ) para cada partido y año.

Para identificar el grado de relación lineal entre las variables cuantitativas del modelo se utiliza el coeficiente de correlación de Pearson. Como se puede observar en la matriz de correlaciones de la Tabla 24, el valor de este coeficiente en algunas variables es superior a 0,8, lo cual alerta sobre posibles problemas de multicolinealidad (Gujarati, 2004). Sin embargo, dichas variables no aparecen en los resultados de la regresión. Además, al evaluar los factores de incremento de la varianza (FIV) y los índices de condición para las variables independientes que sí que aparecen en dichos resultados, se comprueba que son menores, respectivamente, de 10 y 4, de modo que se puede descartar la presencia de multicolinealidad en el modelo (Pedhazur, 1997; Kleinbaum et al., 1998; Menard, 2002). No obstante, también hay que señalar que la correlación perfecta (coeficiente de Pearson=1) que se da entre las variables de interacción GOB\*DJ, GOB\*AP, AMB\*DJ y AMB\*AP se debe a que los valores de DJ y AP en un partido político de ámbito nacional y que no ha gobernado (IU concretamente) son 0. Al haber solo tres partidos de ámbito nacional y dos que han estado en el gobierno, se produce una duplicidad de los valores de dichas variables de interacción.

**Tabla 24**

*Test de correlación de Pearson*

<b>Variables</b>	END	DF	DJ	AP	TAMÑ	IDE* DF	IDE* DJ	IDE* AP	GOB* DF	GOB* DJ	GOB* AP	AMB* DF	AMB* DJ	AMB* AP
END	1	-0,146	0,173	-0,086	-,394**	-0,105	0,099	-0,145	-0,128	-0,156	-0,073	-0,098	-0,156	-0,073
DF	-0,146	1	-0,127	,293**	-0,209	,917**	-0,112	,281**	0,009	-0,095	-0,074	0,001	-0,095	-0,074
DJ	0,173	-0,127	1	-0,187	0,025	-0,013	,928**	-0,141	-0,008	0,105	-0,095	-0,033	0,105	-0,095
AP	-0,086	,293**	-0,187	1	-,339**	,244*	-0,179	,770**	-0,091	-0,125	0,035	-0,103	-0,125	0,035
TMÑ	-,394**	-0,209	0,025	-,339**	1	-0,096	0,080	-,238*	,395**	,498**	,284**	,384**	,498**	,284**
IDE*DF	-0,105	,917**	-0,013	,244*	-0,096	1	0,013	,345**	0,006	-0,024	-0,051	-0,002	-0,024	-0,051
IDE*DJ	0,099	-0,112	,928**	-0,179	0,080	0,013	1	-0,112	-0,017	0,124	-0,131	-0,038	0,124	-0,131
IDE*AP	-0,145	,281**	-0,141	,770**	-,238*	,345**	-0,112	1	-0,077	-0,100	-0,056	-0,085	-0,100	-0,056
GOB*DF	-0,128	0,009	-0,008	-0,091	,395**	0,006	-0,017	-0,077	1	,504**	0,116	,972**	,504**	0,116
GOB*DJ	-0,156	-0,095	0,105	-0,125	,498**	-0,024	0,124	-0,100	,504**	1	0,098	,481**	1,000**	0,098
GOB*AP	-0,073	-0,074	-0,095	0,035	,284**	-0,051	-0,131	-0,056	0,116	0,098	1	0,106	0,098	1,000**
AMB*DF	-0,091	0,001	-0,033	-0,103	,384**	-0,002	-0,038	-0,085	,972**	,481**	0,106	1	,481**	0,106
AMB*DJ	-0,125	-0,095	0,105	-0,125	,498**	-0,024	0,124	-0,100	,504**	1,000**	0,098	,481**	1	0,098
AMB*AP	0,035	-0,074	-0,095	0,035	,284**	-0,051	-0,131	-0,056	0,116	0,098	1,000**	0,106	0,098	1

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,05

#### **4.4.4. Resultados**

##### **4.4.4.1. Donaciones Recibidas por las Fundaciones Vinculadas a los Partidos Políticos**

Con el objetivo de conocer cuáles son los valores en términos absolutos de las donaciones agregadas de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos, en las Tablas 25, 26 y 27 se muestran, para cada año y partido político analizado, los valores de las donaciones realizadas a sus fundaciones por las personas físicas, jurídicas y por el propio partido político. Asimismo, en las tablas aparecen los valores medios agregados por año y conjunto de fundaciones vinculadas a un mismo partido político.

Como se puede comprobar, las personas jurídicas son las que más donaciones realizan a las fundaciones políticas. En concreto, si se observan las cifras medias recibidas por las fundaciones vinculadas al conjunto de partidos políticos en el período 2007-2015, se aprecia que las donaciones de personas jurídicas (375.946,37 euros) triplican a las de personas físicas (125.250 euros), y la diferencia es todavía mayor si se comparan con las aportaciones que reciben de los partidos políticos (103.184,55 euros).

No obstante, no se puede decir que esta distribución de las donaciones sea igual en todas las fundaciones políticas. Por ejemplo, para el conjunto de fundaciones vinculadas al PSOE, las donaciones que reciben del propio partido son las más cuantiosas y, en el caso de la fundación de ERC, son las donaciones de personas físicas las que representan más del 90% de las donaciones totales. Asimismo, aunque para el resto de partidos las donaciones de personas jurídicas sean las que más ingresos proporcionan a sus fundaciones, los porcentajes en unos y otros partidos también muestran diferencias reseñables.

En este sentido, cabe destacar, por un lado, el volumen de donaciones de personas jurídicas que reciben las fundaciones vinculadas al PP, pues suponen más del 96% del total y, por otro lado, la nula aportación que reciben del partido político. Lo mismo sucede con UCD, si bien en este caso el predominio de las donaciones de personas jurídicas es aún mayor (casi 99% frente al poco más del 1% de las donaciones de personas físicas).

Por último, también es preciso resaltar que, aunque las donaciones de personas jurídicas sean, en término medio, las que más recursos aportan a las fundaciones políticas, existen fundaciones que no han registrado ningún ingreso por este concepto en todo el intervalo de tiempo analizado. Son CC e IU. La fundación política de este último partido es, además, la que menos recursos ha obtenido a través de las donaciones en todo el período, pues solo ha recibido donaciones de personas físicas y la cantidad es muy exigua (6.628,33 euros).

**Tabla 25***Donaciones de personas físicas. (2007-2015)*

Partido Político	Año									Media
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
IU	17.055,00	38.200,00	4.400,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.628,33
PSOE	25.602,56	160.980,00	486.383,09	176.520,00	125.071,38	17.670,52	49.222,00	290,00	23.000,00	118.304,39
PP	5.719,00	37.404,24	10.704,00	30.128,00	62.581,00	69.588,00	51.491,00	30.816,00	127.510,40	47.326,85
CDC	8.940,00	41.880,00	27.000,00	20.500,00	29.500,00	10.048,00	1.048,00	640,00	0,00	15.506,22
BNG	1.960,00	2.020,00	2.020,00	0,00	2.020,00	1.960,00	1.720,00	1.560,00	1.500,00	1.640,00
PNV	-	104.160,63	92.322,66	89.749,00	85.201,00	86.599,00	91.444,90	80.838,00	83.341,00	89.207,02
PSC	9.858,21	29.059,00	28.800,08	28.324,17	25.863,96	23.212,24	22.064,04	20.448,61	25.762,69	23.710,33
CC	-	-	0,00	0,00	11.960,00	18.000,00	0,00	0,00	0,00	4.993,33
ERC	578.966,00	1.824.884,88	1.806.088,22	1.663.114,89	496.759,68	375.300,72	405.734,00	419.673,00	496.797,00	896.368,71
UDC	0,00	720,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	41.200,00	600,00	4.724,44
Media	64.810,08	223.930,88	245.771,81	200.833,61	83.895,70	60.237,85	62.272,39	59.546,56	75.851,11	125.250,00

**Tabla 26***Donaciones de personas jurídicas. (2007-2015)*

<b>Partido Político</b>	<b>Año</b>									<b>Media</b>
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	
IU	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PSOE	60.000,00	504.902,05	699.026,60	1.003.901,00	1.071.000,00	627.523,88	314.000,00	480.459,06	395.000,00	572.868,07
PP	778.082,04	1.709.500,00	1.660.410,00	1.464.020,00	1.470.670,00	1.231.864,00	999.502,00	907.053,00	623.252,00	1.204.928,12
CDC	353.287,71	1.337.815,50	1.342.930,00	1.370.565,00	1.081.920,00	1.279.550,00	538.070,00	389.000,00	442.120,91	903.917,68
BNG	36.600,00	0,00	59.120,00	68.790,00	31.280,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.754,44
PNV	-	868.693,13	776.075,92	701.530,40	485.570,41	160.050,00	125.350,00	238.150,00	188.530,00	442.993,73
PSC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	240.000,00	84,00	0,00	0,00	26.676,00
CC	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ERC	2.884,46	6.500,00	6.573,84	33.500,00	600,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.562,03
UDC	120.000,00	1.244.000,00	325.080,00	240.000,00	642.000,00	470.000,00	433.000,00	307.001,10	385.000,00	462.897,90
Media	135.085,42	567.141,07	486.921,64	488.230,64	478.304,04	400.898,79	241.000,60	232.166,32	203.390,29	375.946,37



**Tabla 27***Aportaciones del partido político. (2007-2015)*

Partido Político	Año									Media
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
IU	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PSOE	0,00	0,00	53.572,20	1.844.695,87	120.885,81	1.786.133,60	2.357.662,00	293.672,90	197.170,64	739.310,34
PP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CDC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	415.000,00	540.000,00	106.111,11
BNG	17.000,00	0,00	0,00	6.000,00	14.000,00	4.500,00	44.000,00	35.000,00	0,00	13.388,89
PNV	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.940,38	0,00	1.867,55
PSC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100.000,00	75.634,33	45.000,00	24.514,93
CC	-	-	0,00	0,00	3.000,00	34.100,00	44.400,00	24.200,00	6.506,67	18.701,11
ERC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	230.000,00	35.000,00	35.000,00	496.797,00	88.533,00
UDC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Media	1.700,00	0,00	5.357,22	185.069,59	13.788,58	205.473,36	258.106,20	89.344,76	128.547,43	103.184,55

**4.4.4.2. Endeudamiento Bancario de los Partidos Políticos y Donaciones Recibidas por sus Fundaciones Vinculadas. Estadísticos Descriptivos**

En la Tabla 28 se muestran los estadísticos descriptivos (media, mediana y desviación estándar) del ratio de endeudamiento de los partidos políticos y de las variables independientes que intervienen en el modelo (Tabla 23). Por su parte, en las Tablas 29, 30 y 31, se presentan los estadísticos descriptivos de estas mismas variables diferenciando la muestra en partidos de derechas e izquierdas, partidos que han gobernado y que no lo han hecho y, partidos de ámbito nacional o autonómico. La significatividad estadística de la diferencia de medias se determina con los estadísticos t que aparecen en la última columna.

**Tabla 28**

*Estadísticos descriptivos de partidos. (2007-2015)*

Variables	Muestra agrupada n= 90		
	Media	Mediana	Desv. típica
END	0,999	0,575	1,048
DF	0,0600	0,0265	0,1395
DJ	0,3936	0,1185	0,5749
AP	0,2467	0,0000	0,7072

**Tabla 29**

*Estadísticos descriptivos de partidos con ideologías de izquierdas (0) y partidos con ideologías de derechas (1). (2007-2015)*

Variables	IDE = 0 n= 45			IDE = 1 n= 45			Diferencia de medias
	Media	Mediana	Desv. típica	Media	Mediana	Desv. típica	t
END	0,852	0,583	0,720	0,723	0,400	0,735	-0,129
DF	0,0578	0,0409	0,0669	0,0625	0,0159	0,1909	0,0047
DJ	0,1298	0,0000	0,2887	0,6831	0,6094	0,6682	0,5532**
AP	0,2084	0,0000	0,6112	0,2886	0,0000	0,8052	0,0802

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,01

**Tabla 30**

*Estadísticos descriptivos de partidos que no han gobernado (0) y partidos que han gobernado (1). (2007-2015)*

Variables	GOB = 0 n= 72			GOB = 1 n= 18			Diferencia de medias
	Media	Mediana	Desv. típica	Media	Mediana	Desv. típica	t
END	0,852	0,531	0,807	0,537	0,575	0,110	-0,315**
DF	0,0685	0,0335	0,1552	0,0281	0,0205	0,0327	-0,0404
DJ	0,3978	0,0005	0,6347	0,3778	0,3354	0,2539	-0,0200
AP	0,2897	0,0000	0,7870	0,0842	0,0000	0,1547	-0,2054**

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,01

**Tabla 31**

*Estadísticos descriptivos de partidos de ámbito autonómico (0) y partidos de ámbito nacional (1). (2007-2015)*

Variables	AMB=0 n= 63			AMB=1 n= 27			Diferencia de medias
	Media	Mediana	Desv. típica	Media	Mediana	Desv. típica	t
END	0,759	0,403	0,783	0,838	0,600	0,593	0,08
DF	0,0779	0,0396	0,1647	0,0209	0,0146	0,0293	-0,0570**
DJ	0,4585	0,0623	0,6611	0,2518	0,1585	0,2740	-0,2066**
AP	0,3339	0,0000	0,8370	0,0562	0,0000	0,1314	-0,2777**

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,01

Observando los datos que se presentan en la Tabla 28 se advierte que, aunque el período de tiempo analizado difiere del que se consideró en los capítulos anteriores, el endeudamiento bancario medio de los partidos políticos españoles entre 2007 y 2015 sigue siendo muy elevado. Está muy por encima de lo que, en las empresas, se considera un ratio de endeudamiento óptimo, entre 0,4 y 0,65 según Rees (1990). Y, pese a que no son entidades jurídicas comparables, un nivel de deuda tan elevado compromete la sostenibilidad financiera de las organizaciones con ánimo y sin ánimo de lucro, además de que las expone a una situación de vulnerabilidad frente a las instituciones de crédito.

No obstante, esta situación no es igual para todos los partidos. Si bien aquí no se está analizando la posición particular que a este respecto tiene cada uno de ellos sí que se discrimina por grupos y, al hacerlo, se aprecian cifras de endeudamiento dispares. La diferencia más clara es la que se da entre partidos que han gobernado y que no lo han hecho (Tabla 30). El sobreendeudamiento promedio de los partidos que no han estado en el gobierno nacional es casi un 60% mayor que el de los partidos que sí han ostentado este cargo.

Igualmente, como refleja la Tabla 29, hay diferencias en las cifras de apalancamiento bancario medio que presentan los partidos ubicados a la izquierda del espectro político y los que ocupan posiciones de derecha, estando los primeros más endeudados con las instituciones crediticias (0,852) que los segundos (0,723). Y entre los partidos de ámbito nacional y los que únicamente tienen implantación territorial (Tabla 31). En este caso, la dependencia bancaria de los partidos con actividad en todo el territorio nacional es ligeramente mayor que la de aquellos que se limitan al ámbito autonómico. Sin embargo, al contrario de lo que sucede al separar a los partidos en función de si han gobernado, cuando se les segrega por ideología o ámbito, las diferencias que se dan entre los grupos no tienen significatividad estadística.

A partir de estos datos se podría deducir que los partidos que gobiernan tienen acceso a más financiación pública y privada y, por lo tanto, recurren menos al endeudamiento bancario. Como apunta Ariño (2009), la incuestionable conexión que existe entre la política y los negocios confiere una ventaja económica a los partidos que gobiernan, pues les resulta más fácil captar fondos.

Por su parte, las donaciones y aportaciones que reciben las fundaciones también muestran un comportamiento desigual dependiendo del grupo de partidos políticos al que estén vinculadas. Las donaciones procedentes de personas jurídicas son las más cuantiosas en

todos los grupos, pero, tal y como revelan las cifras de las Tablas 29, 30 y 31, recaen, mayoritariamente, en las fundaciones vinculadas a la derecha política, en aquellas ligadas a partidos de ámbito autonómico y, en las asociadas con partidos que no han estado al frente del gobierno central. Un resultado coherente con las afirmaciones que sugieren que los sectores empresariales se inclinan por financiar a los partidos de derechas. Y, aunque también se considera que este tipo de donaciones recaen preferentemente en los partidos que tienen el control sobre las políticas públicas, a la vista de los resultados no beneficiarían a los partidos políticos que tienen capacidad de tomar decisiones a nivel nacional, es decir, a los partidos que gobiernan. No obstante, estadísticamente, las diferencias entre grupos solo son significativas cuando se separa a las fundaciones según el ámbito y la ideología de los partidos a los que están vinculadas. Pese a que las donaciones de personas jurídicas recibidas por las fundaciones vinculadas a partidos que no han gobernado el país son superiores a las que reciben las vinculadas con partidos que sí lo han hecho, para esta distinción, el estadístico t no es significativo.

En cuanto a las donaciones realizadas por personas físicas, atendiendo al estadístico t, solo se puede afirmar que hay diferencias significativas entre las donaciones individuales que reciben las fundaciones vinculadas con partidos de ámbito nacional y las asociadas con los de ámbito autonómico, siendo mayor el importe medio en este último grupo de fundaciones. Para el resto, las diferencias no son muy elevadas y, sobre todo, no son estadísticamente relevantes.

Por último, en lo que respecta a las aportaciones que entregan los partidos políticos a sus fundaciones, tal y como reflejan las Tablas 30 y 31, la mayor contribución la hacen los partidos de ámbito autonómico y los que no han gobernado el país. Aunque los partidos de derechas también realizan más contribuciones económicas a sus fundaciones, en este

caso, la diferencia de medias con los partidos de izquierdas no tiene significatividad estadística.

#### ***4.4.4.3. Relación entre Endeudamiento Bancario de los Partidos Políticos y las Donaciones Recibidas por sus Fundaciones Vinculadas. Un Análisis Multivariante***

A continuación, en la Tabla 32, se presentan los resultados del modelo de regresión de datos de panel propuesto para analizar la relación entre el endeudamiento bancario de los partidos políticos y las variables exógenas, las variables de control y las interacciones de las primeras con IDE, GOB y AMB. Como se puede observar, el  $R^2$  ajustado (0,488) indica que casi el 49 % de la variación del endeudamiento bancario de los partidos políticos puede ser explicado por el modelo estimado.

**Tabla 32**

*Modelo de regresión lineal múltiple*

<b>VARIABLES</b>	<b><math>\beta</math></b>	<b>t</b>
Intercepto	4,810	6,282**
DF	-0,915	-2,065**
DJ	0,742	5,337**
TMÑ	-0,583	-5,391**
AMB	0,738	4,079**
GOB*DF	-1,206	-2,818**
VARIABLES DE EFECTO FIJO	Incluido	
N	90	
$R^2$ ajustado	0,488	

Nivel de significatividad bilateral

\*p <0,1; \*\*p<0,01

Tal y como se predecía en la hipótesis de investigación, las donaciones que reciben las fundaciones vinculadas a los partidos políticos actúan como determinante de su endeudamiento bancario. Aunque, de acuerdo con los resultados del modelo, las

aportaciones que realizan los partidos a sus fundaciones no influyen en la variable dependiente, las donaciones de personas físicas y jurídicas sí que son un factor significativo en la determinación del apalancamiento bancario de los partidos políticos. Destaca, no obstante, la diferencia de signos que presentan los coeficientes de ambas variables exógenas y, en consecuencia, el impacto que tienen sobre el indicador financiero.

La relación positiva de DJ con END indica que las donaciones realizadas por las personas jurídicas a las fundaciones de los partidos políticos contribuyen a aumentar la dependencia crediticia de estos últimos. Este hallazgo sugiere que las formaciones políticas, si confían en que parte de esas donaciones pueden acabar aumentando sus propios presupuestos, recurrirán más en el endeudamiento bancario como fuente adicional de financiación. Un resultado afín al obtenido en los estudios de los capítulos 2 y 3 de esta investigación y según el cual, los partidos políticos españoles aumentan su endeudamiento bancario a medida que crece el porcentaje de donaciones que reciben.

Sin embargo, cuando se consideraron las donaciones recibidas directamente por los partidos políticos se tenían en cuenta tanto las individuales como las jurídicas y, como se puede comprobar, los resultados de este análisis multivariante muestran una relación inversa de DF con la variable dependiente. El efecto negativo de las donaciones individuales sobre el endeudamiento bancario evidenciado en este análisis podría deberse a que muchas de estas donaciones de personas físicas se corresponden con las aportaciones periódicas que realizan los cargos públicos a sus partidos. Como señala el TCu en los diferentes informes de fiscalización, diversos partidos políticos las recaudan a través de sus *think tanks*. Con ello, se busca favorecer el régimen fiscal de estas aportaciones, además de dotar a las fundaciones políticas de recursos propios. Así pues, es probable que los partidos que más aportaciones de este tipo cedan a sus fundaciones

sean los que menos necesidades financieras tienen y, por tanto, los que menor nivel de endeudamiento bancario presentan.

Hay que resaltar, además, que la relación negativa entre las donaciones de personas físicas que reciben las fundaciones y el nivel de endeudamiento bancario de los partidos se intensifica cuando los partidos a los cuales están vinculadas han estado en el gobierno del país. Así lo advierte la significatividad de la interacción de DF con la variable de control GOB  $((-0,915) + (-1,206) = -2,121)$ , una variable que, por otro lado, individualmente, no explica el nivel de endeudamiento bancario.

En cuanto al resto de variables de control, solo TMÑ y AMB resultan significativas. El impacto de estas variables sobre el grado de dependencia bancaria de los partidos políticos también se puso de manifiesto en el análisis multivariante que se realizó en el segundo capítulo. Al tratarse de los mismos partidos políticos, aunque estudiados en una dimensión temporal diferente, es razonable que los resultados sean coincidentes, tanto en el signo como en la significatividad de los coeficientes.

Así pues, con este resultado se constata que el tamaño de los partidos políticos españoles influye inversamente sobre el endeudamiento bancario. Una posible explicación, como ya se mencionó en el citado estudio, podría ser que los partidos con mayor volumen de activos pueden gestionarlos para obtener ingresos extra. Una fórmula de financiación restringida para las formaciones políticas de menor tamaño que cubrirían este déficit con más endeudamiento bancario. Otra explicación plausible sería que los partidos más grandes asuman menores costes financieros y, por lo tanto, en la medida en que dichos costes formen parte del pasivo financiero, implicarán menores niveles de endeudamiento.

Por lo que respecta al ámbito, se reafirma el resultado que relaciona la implantación nacional de los partidos políticos con mayores valores del ratio de endeudamiento



bancario. La justificación parece evidente. Los costes económicos de los partidos estatales, en cuanto a personal e infraestructuras, son muy elevados. Eso hace que, pese a que sus ingresos públicos y privados también sean mayores, excedan las necesidades crediticias de los partidos no estatales. Asimismo, la relación positiva entre ámbito y endeudamiento bancario podría ser explicada porque, al tener una posición más fuerte en el sistema político, les podría resultar más fácil la negociación con las entidades financieras.

Por último, no se ha encontrado evidencia empírica de la relación entre ideología y endeudamiento bancario. La ausencia de esta variable en el modelo apoya la teoría de Barber (2016) y Brunell (2005), según la cual el posicionamiento ideológico de los partidos no influye en las decisiones de las instituciones de crédito a la hora de concederles financiación. De acuerdo con los autores, los bancos buscarían garantizarse el acceso al poder político financiando tanto a partidos que ostentan el poder como a aquellos que tienen posibilidades de alcanzarlo.

#### **4.5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

Por lo que concierne a la financiación de los partidos políticos españoles, existe una gran preocupación por la función que pueden desempeñar las fundaciones y entidades vinculadas orgánicamente a los partidos. Pese a que sus actuaciones están orientadas a los intereses y objetivos de los partidos políticos a los que son afines, están sujetas a un menor control de su actividad económico-financiera y, en particular, a un régimen de financiación privada con escasas limitaciones y restricciones. Unas singularidades que las habilita para captar recursos del ámbito empresarial (incluso de empresas con contratos en vigor con las Administraciones públicas) y pueden dar lugar, como se ha destacado reiteradamente en este capítulo, a que se puedan convertir en la puerta de entrada de la financiación irregular de los partidos políticos.

Esta circunstancia es, precisamente, la que ha llevado en esta última parte de la investigación a estudiar la relación entre las donaciones y aportaciones que reciben las fundaciones vinculadas a los partidos políticos y el endeudamiento bancario de estos últimos. El planteamiento ha sido que, si las donaciones y aportaciones recibidas por las fundaciones políticas constituyen, *de facto*, una vía de financiación indirecta, al igual que los ingresos directos que reciben los partidos, pueden influir en las decisiones de financiación a través de deuda bancaria. Una hipótesis que ha podido ser validada a través de un análisis multivariante de datos de panel.

Los resultados obtenidos han constatado que tanto las donaciones de personas jurídicas que reciben las fundaciones políticas como las de personas físicas modifican el nivel de endeudamiento de los partidos. Sin embargo, lo más llamativo, o quizás no tanto si se atiende a los resultados del segundo capítulo, es que las donaciones procedentes de personas jurídicas elevan el ratio de endeudamiento bancario. Que los partidos confíen en estos recursos para hacer frente a la devolución de los préstamos podría ser la explicación. Pero, en cualquier caso, este resultado es una evidencia de que, en los partidos políticos españoles, más financiación no siempre deriva en menor endeudamiento.

Además, es bastante clarificador que, en la determinación del nivel de deuda financiera de los partidos políticos, la ideología sea irrelevante. Ni los bancos parece que privilegien a los partidos en función del espectro político que representan. Ni hay evidencias de que las formaciones políticas de una ideología tengan tendencia a endeudarse más que las de otra. En general, todos los partidos han recurrido sistemáticamente al crédito bancario para sufragar su actividad electoral y cotidiana. Esta fórmula de financiación comenzó a utilizarse masivamente en los inicios de la transición política (Barrio et al. 2011) y, más de cuarenta años después, continúa estando presente en la financiación de las formaciones políticas españolas. No obstante, también es cierto que la reconfiguración del sistema de

partidos y del sistema financiero que se ha producido en los últimos años han supuesto un pequeño avance hacia nuevas fórmulas de endeudamiento tales como los microcréditos civiles.

Por otro lado, los factores que, a la vista de los resultados, sí son relevantes en las decisiones de endeudamiento bancario adoptadas por los partidos políticos españoles son el tamaño y el ámbito. Aunque el sobreendeudamiento bancario sea un problema al que están expuestos partidos pequeños y grandes y partidos de ámbito autonómico y nacional, afecta en mayor medida a los partidos de menor tamaño y a los que están implantados en todo el territorio del Estado. Es, con toda probabilidad, una cuestión de ingresos y gastos. Los partidos de mayor tamaño tendrían capacidad de recaudar más y/o de pagar menores costes financieros redundando en un menor endeudamiento. Por su parte, los partidos que abarcan todo el ámbito nacional habrían de incurrir en mayores gastos electorales y anuales llevándoles a demandar más financiación bancaria.

En resumen, en este capítulo, se ha evidenciado la posibilidad de instrumentalización de las fundaciones políticas por parte de los partidos españoles. Las pueden utilizar, como se ha visto, para canalizar, mediante falsas donaciones y convenios de colaboración, los recursos ilícitos dirigidos al partido y también para blanquear dichos recursos, de modo que cuando lleguen al partido estén libres de sospecha. Este posible uso ilegítimo que los partidos políticos hacen de sus fundaciones desvirtúa, si es que alguna vez lo han tenido, su valor en el proceso de generación y comunicación de ideas. Pero, sobre todo, afecta a la credibilidad de los actores políticos y a la calidad de la democracia. Pone en duda la eficacia de los avances en el refuerzo de la transparencia, el control y la publicidad de las finanzas de los partidos que ha articulado la LOFPP 2007. Porque, como se ha mostrado al hacer referencia a algunos de casos concretos de corrupción, la financiación espuria sigue llegando a los partidos políticos.

Además, se ha constatado que esos flujos de dinero afectan a la estructura financiera de las formaciones políticas. Así pues, a las consecuencias sociales, económicas y políticas de la corrupción que puede estar detrás de estas donaciones, hay que añadirle los efectos que tienen en las cuentas de los partidos y en la competencia política. En este sentido, los flujos económicos más peligrosos son los más cuantiosos, los procedentes de las donaciones del sector empresarial. Benefician a los partidos que tienen la posibilidad de ofrecer compensaciones inmediatas. En consecuencia, les proporciona una ventaja competitiva respecto de los partidos que no tienen acceso a estos recursos irregulares. Asimismo, según los resultados, aumentan la dependencia bancaria de los partidos políticos. Debilitan, por tanto, su posición frente a las instituciones de crédito poniendo también en riesgo su capacidad competitiva.

Por consiguiente, se han puesto de manifiesto dos problemas importantes en la financiación de los partidos políticos. Uno es la gran laguna que hay en la actual legislación en cuanto a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos y otro, la complicada relación de las formaciones políticas con el endeudamiento bancario.

Respecto al primer problema, la solución pasa por someter a las fundaciones y entidades vinculadas a los mismos controles y a las mismas limitaciones y restricciones que se establecen para los partidos políticos. La transparencia y regularidad de la financiación política no puede ser reforzada si no se tiene en cuenta a todos los actores políticos. Hacer distinciones conduce a un desequilibrio en el sistema de financiación de partidos fácilmente aprovechable por aquellos que quieren eludir las normas.

Sin embargo, la regulación de la financiación privada de los partidos políticos en la LOFPP 2007 es muy restrictiva. Antes de realizar una armonización de criterios sería conveniente revisarlos. En especial, se debería reconsiderar la prohibición de las donaciones de personas jurídicas, puesto que puede ser una fuente importante para

financiar de manera oficial (y no solo oficiosa) la actividad política. Claro está que, para evitar que se conviertan en un mecanismo al servicio del poder económico y prevenir la influencia indebida en la agenda política, se deben establecer las máximas garantías. Limitación de las cantidades que se pueden donar, identificación de los donantes y, en general, transparencia e información continua de todas donaciones son componentes claves de estas garantías.

En cuanto al problema del endeudamiento bancario, no cabe más que reiterar algunas de las propuestas que ya se han hecho. Hay que poner un límite cuantitativo a la deuda total que cada formación política, en función de su capacidad financiera, puede asumir. Además, aunque los préstamos civiles son interesantes como fórmula alternativa a la financiación bancaria, también deben ser tenidos en cuenta para calcular dicho límite. Poner tope al endeudamiento es una medida necesaria para reducir la inestabilidad financiera de los partidos políticos y mejorar su capacidad operativa. Pero, también para prevenir los conflictos de intereses y asegurar la independencia de los partidos políticos respecto de sus financiadores privados, en este caso, las entidades bancarias.

Es importante también hacer notar que para prevenir y combatir la corrupción en el área de los préstamos y créditos que contratan los partidos políticos, como en otros ámbitos de la financiación política, aumentar el control y la transparencia es fundamental. La información referente a las operaciones de préstamos (contratación, renegociación, vencimientos no atendidos, ...) debería, al menos trimestralmente, comunicarse al TCu. Asimismo, toda esta información debería estar disponible en las páginas web de los partidos políticos. El acceso a la información es una herramienta esencial para que los medios de comunicación y la sociedad civil puedan articular el control social de la gestión económico-financiera de los partidos políticos.

Por último, no se puede olvidar que la cuestión que subyace en la problemática del endeudamiento y la financiación irregular de los partidos políticos españoles es la insuficiencia financiera. Habrá que analizar los gastos y los ingresos (electorales y ordinarios) de los partidos políticos españoles y debatir si son pocos o muchos de acuerdo con la realidad de los procedimientos electorales modernos y en comparación con las formaciones políticas de democracias equiparables. También será necesario discutir qué modelo de financiación se estima óptimo o preferible. Uno en el que, como hasta ahora, predomine la financiación pública porque se considera que es más transparente y más garantista con el principio de igualdad de oportunidades y la prevención de la corrupción. Otro en el que, por el contrario, la financiación privada, como medio de expresión de la contribución ciudadana al sostenimiento de los partidos, sea mayoritaria. O un modelo de financiación, probablemente el más justo y razonable, en el cual recursos públicos y privados estén en equilibrio.

En cualquier caso, parece claro que, hasta que no se dé respuesta a los problemas económicos de los partidos políticos, no se podrá garantizar la transparencia de sus fuentes financieras ni la igualdad de oportunidades en las competiciones electorales.

## **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES FINALES**

El sobreendeudamiento bancario ha sido una constante en los balances de los partidos políticos españoles desde el principio de la transición hacia la democracia. Se ha consolidado como una fórmula continuada para obtener financiación y, aunque la problemática que genera ha estado siempre presente en los debates sobre las reformas de la financiación de partidos, las medidas que hasta el momento se han implementado para solucionar esta cuestión todavía son insuficientes.

En consecuencia, los riesgos asociados a la excesiva dependencia de la banca de los partidos políticos continúan siendo una amenaza para el sistema democrático. Mientras los partidos necesiten recurrir a las entidades de crédito para obtener financiación su independencia estará comprometida. La posibilidad de que los bancos concedan créditos, cancelen garantías o no reclamen impagos a cambio de recibir favores de los representantes políticos seguirá siendo un peligro. Igualmente, mientras que las instituciones de crédito tengan la capacidad de, atendiendo a sus intereses ilegítimos y no al rigor bancario, decidir de manera discrecional a qué partidos financiar y a cuáles no, la igualdad de oportunidades en la competencia política se verá perjudicada. Además, claro está, de que soportar elevadas cifras de endeudamiento continuará enfrentando a los partidos políticos al riesgo de insolvencia, situación que también repercute en la competencia y pluralidad política.

Ahora bien, el endeudamiento bancario de las formaciones políticas españolas y sus implicaciones hay que analizarlo en el contexto del sistema de financiación de partidos español. Un sistema de financiación política que, a pesar de que, durante muchos años, en lo que respecta a la financiación pública, ha seguido un esquema incrementalista, no garantiza las necesidades económicas de los partidos. Igualmente, aun cuando en términos de rendición de cuentas la regulación jurídica de la financiación política ha evolucionado notablemente y las disposiciones de transparencia y control se han reforzado, no se ha conseguido acabar con las



prácticas de financiación irregular e ilícita. La limitada efectividad de los mecanismos de transparencia previstos, en buena parte porque se han dejado lagunas en la legislación, permite que las injerencias del capital privado en la actividad política sigan produciéndose. El ejemplo paradigmático lo constituye la financiación irregular que, como se ha evidenciado en este trabajo, sigue canalizándose a los partidos políticos a través de sus fundaciones.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el interés de esta investigación ha sido contribuir a ampliar el conocimiento existente sobre el sistema de financiación política y, en particular, sobre el fenómeno del endeudamiento bancario de los partidos. Porque, aunque existe una amplia literatura sobre financiación de partidos, la cuestión del endeudamiento bancario de las formaciones políticas, pese al gran calado que puede tener en la calidad de los sistemas democráticos, no ha sido investigada en profundidad. En cualquier caso, no ha sido estudiada utilizando la metodología econométrica y comparada que se emplea en este trabajo. Una metodología que ha permitido analizar el endeudamiento bancario de los partidos de tres de las principales democracias europeas (España, Francia y Alemania) como una variable dependiente de las diferentes fuentes de financiación política, así como de otros factores institucionales, económicos y políticos vinculados con los partidos y con los contextos democráticos donde desarrollan su actividad.

Esta tesis, por tanto, constituye una aportación novedosa y única a la literatura existente, ya que, a partir de la evidencia empírica, identifica factores explicativos del endeudamiento bancario de los partidos políticos y analiza la relación teórica que tienen con este indicador financiero. De este modo, los resultados obtenidos en los estudios realizados y las consideraciones que se exponen en esta investigación, si bien tan solo constituyen una contribución para abordar una problemática compleja, aportan nuevas reflexiones con las que nutrir el debate político, económico, jurídico y social sobre el sistema de financiación de

partidos y, muy especialmente, sobre la controvertida cuestión de la dependencia bancaria de las formaciones políticas.

De manera específica, la oportunidad y pertinencia de esta investigación se justifica porque, después de iniciar el trabajo con una contextualización general y teórica de los partidos políticos y, en especial, de sus estrategias y modalidades de financiación, se ahonda en el análisis del marco jurídico de la financiación de partidos en España, Francia y Alemania. Y, mediante el uso de la técnica de datos de panel, se realizan tres estudios empíricos distintos cuya finalidad ha sido identificar qué fuentes de ingresos de las formaciones políticas, además de otros factores que también se estima que pueden resultar influyentes, son los que llevan a estas formaciones a recurrir en mayor o menor medida a la deuda bancaria para financiarse.

En el primero de estos estudios se ha analizado la posición que, sobre este particular, tienen los partidos políticos españoles en el período comprendido entre 2000 y 2013. Posteriormente, para añadir valor a la investigación y proporcionar parámetros de referencia, en el segundo estudio se ha hecho un análisis comparado y se ha incluido a los partidos políticos de Francia y Alemania. Es este caso, por motivos de disponibilidad de información, el período de análisis va desde el año 2003 hasta el 2013. En ambos estudios, las variables explicativas son las principales fuentes de financiación de los partidos, públicas (subvenciones) y privadas (cuotas de afiliados, aportaciones de cargos públicos, donaciones y préstamos bancarios). Finalmente, en el último de estos estudios empíricos y, debido a las conexiones económicas que existen entre ambas entidades, la variable que se ha tenido en cuenta para explicar el endeudamiento bancario de los partidos españoles ha sido las donaciones (de personas físicas, jurídicas y del partido) recibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente a las formaciones políticas entre 2007 y 2015.

Asimismo, en todos estos estudios se han considerado variables de control como factores condicionantes del nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos. Son variables que captan características institucionales, económicas y psicopolíticas que afectan a las formaciones políticas y su actividad financiera a nivel de partido en unos casos y de país en otros. En este sentido, en el primer y tercer estudio, centrados en el caso español, han sido incluidas como variables de control el tamaño del partido político, su ámbito geográfico (nacional o autonómico) y el hecho de que haya estado al frente del gobierno de la nación o no. Además de la Ley de financiación de partidos, diferenciando entre el período pre y post LOFPP 2007 (primer estudio), y la ideología del partido político (tercer estudio). Por su parte, en el estudio comparado del endeudamiento bancario de los partidos en España, Francia y Alemania, se han considerado como variables de control el gasto político ordinario por votante; el tamaño del partido político; el marco jurídico de la financiación de partidos vigente en cada país; la edad democrática del país medida en función de si pertenece a la segunda o tercera ola de democratización (Huntington, 1991); el desarrollo económico del país medido a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH); y el Índice de Corrupción Percibida en cada país.

De acuerdo con los datos que se aportan en el primer estudio, el volumen de deuda bancaria de las formaciones políticas españolas es, sin duda, una cuestión de preocupación. De hecho, la deuda con instituciones de crédito de las 10 formaciones políticas representadas en el Congreso de los Diputados desde 2000 a 2015, creció más de un 65% en dicho quinquenio, llevando a alguna de estas formaciones a una situación de quiebra técnica. Una posición de endeudamiento, por tanto, muy adversa para los partidos españoles que, como reflejan los resultados obtenidos en el análisis estadístico, guarda una estrecha relación con, entre otros factores, algunas de las fuentes de financiación política.

Algo lógico, por otra parte, puesto que la demanda de crédito está intrínsecamente relacionada con la escasez de recursos económicos. Sin embargo, en este sentido, el descubrimiento principal ha sido que la relación que mantienen las distintas fuentes de financiación con el endeudamiento bancario no siempre es inversa. Mientras que las subvenciones públicas ayudan a reducir la dependencia bancaria de los partidos políticos, los efectos de la financiación privada sobre la variable dependiente son diversos. Si bien las cuotas de afiliación no determinan el endeudamiento bancario, las donaciones y las aportaciones de los cargos públicos son recursos que, al contrario de lo que cabría esperar, a medida que aumentan, predisponen a las formaciones políticas españolas a estar más endeudadas con las entidades financieras.

Además, cabe destacar que, aunque la evidencia empírica revela que la circunstancia de estar en el gobierno central no está relacionada directamente con el nivel de endeudamiento bancario, esta eventualidad sí que condiciona el efecto que sobre la variable dependiente tienen determinadas fuentes de financiación privada. En concreto, las cuotas de afiliación, las aportaciones de los cargos públicos y los préstamos bancarios. Un resultado que pone de manifiesto que, en términos de financiación política y, específicamente, financiación privada, la visibilidad mediática del partido, su liderazgo en el sistema democrático y su capacidad para ejercer el poder del Estado no es indiferente.

Asimismo, continuando con el resto de variables de control incluidas en el primer estudio, no se ha constatado ninguna relación entre los cambios legislativos introducidos en 2007 en el sistema de financiación de partidos en España y la variación del endeudamiento bancario de los partidos políticos. A la vista de los resultados, la nueva regulación no ha afectado significativamente a la conducta de los partidos respecto al endeudamiento. En cambio, las variables que sí que se ha comprobado que intervienen en la determinación del nivel de

endeudamiento bancario son el ámbito del partido político y el tamaño de la organización. Por un lado, estar presente en todo el territorio nacional implica mayores tasas de endeudamiento. El aumento de costes que supone, en relación a las formaciones de ámbito autonómico, mantener una estructura organizativa a nivel nacional y presentarse a un mayor número de comicios electorales es la causa más evidente (Ariño, 2009; Blumenberg, 2013; García Viñuela y González de Aguilar, 2014). Sin embargo, la fortaleza institucional de los partidos estatales también puede ser un factor explicativo en la medida en que sea un atributo que facilite la concesión de crédito por parte de las entidades bancarias.

Por otro lado, contar con un mayor volumen de activos redundará en una reducción del endeudamiento. Este resultado se ha explicado aduciendo la posibilidad de que cuanto mayor sea el tamaño de las formaciones políticas más capacidad tendrán para obtener recursos adicionales y diferentes a los préstamos bancarios. Por ejemplo, a través de la gestión de su propio patrimonio. Aunque, otro argumento que se ha dado y que, perfectamente puede coexistir con el anterior, es que el tamaño del partido sea una característica que ayude a conseguir condiciones de financiación preferenciales que se reflejen en menores cifras de deuda bancaria.

Por otra parte, en el segundo estudio de esta investigación, y gracias a la utilización de la metodología comparada, se ha podido ofrecer una perspectiva más enriquecedora de los factores que determinan el endeudamiento bancario. Primero, porque se han expuesto los antecedentes y las características actuales del modelo de financiación de partidos alemán y francés, así como la situación que tienen las formaciones políticas de estos dos países en cuanto a endeudamiento bancario y estructura financiera. Aspectos muy importantes a efectos de conocer los puntos de similitud y divergencia con el sistema de financiación de partidos español y entender, por un lado, la preponderancia de la financiación pública en los partidos políticos

españoles y, por otro lado, su delicada situación frente a las instituciones de crédito. Así, se han presentado datos que muestran que, de media, más del 72% de los recursos de los partidos españoles proceden del erario público, mientras que en los partidos franceses y alemanes suponen, respectivamente, un 50% y 37%, de sus ingresos. Y, se ha llamado la atención sobre el hecho de que, pese a la excesiva dependencia del erario público, la deuda bancaria media de las formaciones españolas representa casi el 91% de sus activos totales. Sin embargo, en Francia tan solo constituye el 20,8% del conjunto de activos de sus formaciones política y, en Alemania, el 15,7%.

Segundo, porque el análisis de la información correspondiente a los partidos políticos de España, Francia y Alemania, de nuevo ha demostrado que los ingresos de los partidos políticos afectan a su dependencia bancaria. Pero, eso sí, revelando que el comportamiento que algunos de estos recursos tienen en unos y otros países es diametralmente opuesto. Solo las formaciones políticas españolas demandan más préstamos cuando ven crecer algunos de sus ingresos privados, concretamente, los procedentes de las donaciones y las cuotas de los afiliados. En Francia y Alemania, aunque con matices, para los partidos políticos un aumento de los ingresos, con indiferencia de cual sea el origen, siempre supone una disminución del endeudamiento bancario.

La razón por la que se produce esta excepcionalidad en los partidos políticos españoles puede ser, entre otras causas, el reducido valor monetario que, con respecto a las subvenciones públicas, tienen los ingresos privados. Además de que, al tratarse de contribuciones voluntarias de la ciudadanía, las cantidades son inciertas y no están aseguradas anualmente. La conjunción de estos factores haría que la demanda de préstamos aumentara. No obstante, también cabe la posibilidad de que las formaciones españolas incrementen su endeudamiento porque confían

en estos ingresos para hacer frente a la devolución de los préstamos. De modo que, cuanto mayores sean, más dispuestas estarán a endeudarse para financiar sus gastos.

Por lo que se refiere a las variables de control, este segundo estudio también ha evidenciado que el tamaño afecta significativamente al endeudamiento bancario de los partidos de las tres democracias europeas analizadas. Sin embargo, en este caso, la relación que presenta con el endeudamiento bancario, a diferencia del primer estudio centrado únicamente en los partidos españoles, es positiva. Una relación que, de acuerdo con lo expuesto en el marco teórico, se debería a que el menor riesgo de quiebra que tienen las organizaciones más grandes facilita su acceso al crédito bancario (Bacon, 2002; Fama y French, 2002; Rajan y Zingales, 1995, Smith, 2012).

Por otro lado, atendiendo al impacto que las características propias del país pueden tener sobre el nivel de apalancamiento bancario de sus partidos, de acuerdo con los resultados obtenidos, factores institucionales como el nivel de corrupción percibida en el sector público de los países o la antigüedad democrática de los Estados, no parecen afectar al nivel de endeudamiento bancario de sus formaciones políticas. Solo se ha podido constatar el efecto que sobre este indicador tiene el nivel de desarrollo económico del país, factor que influye de forma positiva y homogénea en la dependencia bancaria de los partidos políticos de tres de las principales democracias europeas. Entre las posibles causas que explicaría esta particularidad estaría el papel destacado que, en la actividad económica de las sociedades más modernas y desarrolladas, tiene la financiación bancaria. Al igual que otros agentes económicos, los partidos políticos de las economías más avanzadas también recurrirían al sector bancario para financiar su actividad electoral y regular.

También hay que resaltar la influencia limitada que tiene el gasto ordinario por votante que ejecutan los partidos en cada uno de los países estudiados. Solo tiene connotaciones en la deuda

con entidades financieras de las formaciones políticas francesas. Además, contrariamente a la predicción teórica, a medida que dichas formaciones aumentan estos gastos reducen su endeudamiento con las entidades bancarias. Por tanto, se asume que, en Francia, los partidos políticos recurren preferentemente a fuentes no bancarias para financiar sus gastos. Y, en cualquier caso, que el incremento de la dependencia bancaria no es consecuencia directa del aumento del gasto. Por lo menos, de los gastos ordinarios y anuales que son los que en el trabajo se ha tenido en cuenta. En su lugar, estaría más relacionado con el modelo de financiación que han adoptado los partidos políticos de países como España en el que los préstamos bancarios tiene un protagonismo muy importante.

Finalmente, los resultados obtenidos en el último de los estudios de esta tesis corroboran la peculiar situación de los partidos políticos con respecto al endeudamiento bancario y los factores que lo condicionan. En dicho estudio no solo se ha comprobado empíricamente la hipótesis de que las donaciones que reciben las fundaciones vinculadas a los partidos políticos influyen en el nivel de deuda bancaria que tienen las formaciones políticas. En línea con los resultados del primer estudio, también se ha constatado que contribuyen a aumentar el endeudamiento bancario de los partidos españoles, aunque solo las procedentes de personas jurídicas. Las aportaciones que reciben de los partidos no tienen ningún efecto y las donaciones de personas físicas, a medida que aumentan, disminuyen el nivel de endeudamiento bancario de los partidos, además, con mayor intensidad en los partidos que ocupan el gobierno de la nación. La relación negativa de las donaciones de personas físicas con el nivel de endeudamiento bancario se ha explicado aludiendo a los señalamientos del Tribunal de Cuentas, órgano que, en sus informes de fiscalización ha afirmado que, en las fundaciones, una buena parte de estas donaciones se corresponde con las cesiones que les hacen los partidos políticos de las aportaciones periódicas que realizan los cargos públicos. Los partidos que más



ingresos de este tipo cedan a sus fundaciones vinculadas, es probable que lo hagan porque están menos endeudados.

En cuanto a la influencia del resto de variables incluidas en este último estudio, de una parte, por lo que concierne al tamaño y al ámbito del partido político, los resultados también son coincidentes con los obtenidos en el primer estudio. Aunque los estados contables analizados corresponden a un período distinto, se confirma que en los partidos españoles cuanto mayor es el volumen de activos, menor es el endeudamiento bancario y lo mismo sucede si el partido solo tiene implantación en el ámbito autonómico. De otra parte, en lo que respecta a la ideología del partido político, ya sea porque condicione la actuación de las instituciones financieras o la de las propias formaciones políticas, no se ha encontrado evidencia empírica de que influya en la determinación de las cifras de deuda bancaria de los partidos españoles. Tanto partidos de derechas como de izquierdas han utilizado los préstamos bancarios como fórmula de financiación y, como señalan Brunell (2005) y (Barber, 2016), las instituciones bancarias tampoco parece que primen la ideología en las operaciones crediticias, sino el acceso al mayor número posible de titulares de políticas públicas.

En síntesis, una vez contrastadas las hipótesis de esta investigación se obtiene la confirmación de que los recursos económicos que reciben los partidos políticos, y sus fundaciones en el caso de España, influyen significativamente en su nivel de deuda bancaria. Así como que determinados ingresos privados favorecen el recurso al endeudamiento bancario. Pero, sobre todo, y esto es lo más novedoso, que el efecto de la financiación política sobre el nivel de endeudamiento bancario de los partidos políticos está condicionado por factores institucionales y, particularmente, por las características y restricciones propias del sistema de financiación de partidos de cada país.

En este sentido, después de comparar la situación financiera de los partidos políticos en España, Francia y Alemania, así como sus correspondientes regulaciones en materia de financiación política, es posible concluir que el modelo de financiación de partidos alemán, es el que mejores resultados ofrece, pudiendo ser señalado como referente de los modelos mixtos de financiación de partidos. Por un lado, porque dispone un mecanismo (*matching funds*) que impide que las subvenciones públicas que se entregan a las formaciones políticas excedan el montante que reciben de fuentes privadas. Con ello se evita que las formaciones dependan en exceso, como sucede en España y, en menor proporción en Francia, del erario público. Pero, también se promueve el acercamiento de los partidos a sus bases sociales y el compromiso de la ciudadanía con el sostenimiento de la actividad política. Por otro lado, porque las escasas restricciones que impone a la financiación privada facilita la obtención de este tipo de recursos y hace posible que el equilibrio entre los ingresos públicos y privados y la suficiencia financiera no sean incompatibles. Además, sin duda, de que han ayudado a que el endeudamiento bancario no sea un problema para las formaciones políticas alemanas desde hace décadas.

A su vez, la identificación de estas fortalezas en el modelo de financiación alemán tiene como contrapunto el reconocimiento, lamentablemente, de las debilidades del régimen jurídico de financiación de partidos en España como garante de la suficiencia financiera de los partidos políticos, la igualdad de oportunidades de los competidores electorales y la regularidad de sus fuentes de financiación. En el caso español, las restricciones que impone la Ley de financiación a los recursos de origen privado limita las posibilidades de los partidos emergentes y minoritarios, además de que predisponen a un claro predominio de la financiación pública y no promueven la conexión de los partidos con la sociedad. Y, pese a que dichas restricciones se justifiquen como un mecanismo para controlar la corrupción política, no evitan que el dinero interesado siga llegando a los partidos. En buena medida por la laxitud deliberada de la legislación en relación a ciertos agentes políticos y determinadas operaciones económicas.

Asimismo, el sistema de financiación no asegura ni fomenta el equilibrio financiero de las formaciones políticas que tienen en las entidades de crédito una fuente de financiación permanente a la cual pueden, como se ha visto, incluso recurrir más a medida que aumentan algunos de sus ingresos privados.

Así pues, teniendo en cuenta todas estas consideraciones, queda claro que para conseguir que la financiación de los partidos políticos en España sea más justa, equilibrada, transparente y esté libre de sospechas de corrupción, todavía hay áreas en el régimen jurídico de la financiación de partidos que deben mejorarse. Con este fin, a continuación, se exponen las principales conclusiones y propuestas de solución que, sobre la financiación y el endeudamiento de los partidos políticos, se derivan de esta investigación.

En primer lugar, el endeudamiento bancario tiene una clara repercusión en la capacidad competitiva de las formaciones políticas, menoscaba el principio de igualdad de oportunidades entre partidos y puede implicar la captura de decisiones políticas por parte de las élites del sector bancario. Para minimizar todos estos perjuicios para el sistema democrático, es necesario que se adopten nuevas medidas orientadas a ejercer un mayor control sobre esta vía de financiación política.

En este sentido, una de las medidas que se proponen como parte de la solución es limitar la posibilidad de endeudamiento de los partidos políticos. El volumen de préstamos (ya sean de entidades financieras o de particulares) que cada partido asuma debería estar supeditado a su capacidad financiera. Es decir, a su capacidad de hacer frente a la deuda con el resto de ingresos públicos y privados que recibe y que no están comprometidos para otros gastos. Con ello, se reducirían las situaciones de insolvencia y quiebra técnica y se mejoraría la capacidad operativa de los partidos políticos. Pero, también es un modo de reducir las oportunidades de que se produzcan intercambios *quid pro quo* entre partidos y facilitadores de crédito que tengan como

consecuencia decisiones políticas que perjudiquen el interés general.

Para que no se produzcan este tipo de acuerdos corruptos, también se debe reforzar el control de las operaciones de crédito. Aunque las condonaciones de deuda están prohibidas desde 2015, no se han regulado los plazos admisibles para la devolución de la deuda ni el procedimiento en caso de que los vencimientos no sean atendidos por los partidos. En la práctica, puede dar lugar a una perpetuación de ciertos préstamos en los balances de los partidos políticos. Un hecho, en definitiva, asimilable a una condonación, pero sin consecuencias jurídicas al que se debería prestar atención.

Continuando con los préstamos bancarios, otro aspecto a mejorar es la transparencia y publicidad. El Tribunal de Cuentas debería ser informado con mayor regularidad (no solo cuando los partidos presentan los estados financieros anualmente) de todas las contingencias que afectan a los contratos de préstamos y dicha información debería estar disponible también para la ciudadanía. El acceso a la información es la base del control de la actuación pública por parte de los ciudadanos. Pero, para que ese control sea efectivo deben poder conocer la identidad de los agentes económicos que interactúan con los partidos políticos y los detalles de las relaciones económicas que establecen.

En segundo lugar, la financiación pública es una herramienta útil para procurar la igualdad de oportunidades y proteger la independencia de los partidos políticos de los dictados de los poderes económicos. Es imprescindible, por consiguiente, para asegurar la pluralidad democrática, prevenir la corrupción, salvaguardar la legitimidad y eficiencia de las instituciones y defender el interés general. Sin embargo, cuando se convierte en la principal fuente de ingresos de los partidos políticos, la posibilidad de que el Estado también restrinja la independencia de las formaciones políticas se convierte en un problema. Además de que el exceso de recursos públicos tiene otros inconvenientes. Por un lado, desincentiva la búsqueda

de rentas privadas y contribuye a alejar a los partidos de la sociedad civil. Por otro lado, dado que, como se ha comprobado, sirven para reducir el endeudamiento bancario, cuando los resultados electorales no cumplen las expectativas de los partidos, tiene como efecto un aumento de su carga financiera con las consecuencias que ello implica. Pero es que, además, teniendo en cuenta que se utilizan para avalar los créditos bancarios, los partidos políticos encargados de la elaboración de los presupuestos públicos pueden verse tentados a aumentar sus propias subvenciones recurrentemente.

Todas estas son razones suficientes para avanzar de forma realista hacia un régimen de financiación público-privado más equilibrado. Realista porque, en España, no se puede aspirar a establecer cuotas proporcionales de ingresos públicos y privados como sucede en Alemania. La baja afiliación de la sociedad española y la escasa cultura de contribuir económicamente con las organizaciones políticas (más allá de las donaciones interesadas) lo hacen inviable. No obstante, es necesario articular mecanismos que promuevan una mayor autofinanciación de los partidos políticos y que abonen el camino hacia un verdadero sistema mixto de financiación que garantice la suficiencia de recursos de las formaciones políticas. Hacer depender un porcentaje de las subvenciones públicas de los ingresos privados que recaudan los partidos y ampliar las ventajas fiscales de las donaciones y aportaciones realizadas a las formaciones políticas son algunas de las medidas que se pueden implementar a tal efecto. La primera porque incentiva a los partidos para que busquen rentas entre sus votantes y, la segunda porque es un estímulo para que los ciudadanos colaboren económicamente con las fuerzas políticas.

En cualquier caso, habría que reconsiderar las restricciones actuales que se imponen a la financiación privada a fin de incrementar el margen de autofinanciación de los partidos políticos. Fundamentalmente, se debería revisar la prohibición a las donaciones de personas jurídicas. Si las cantidades que se autorizan no son excesivas y se ponen vetos a las de empresas

que, por su vinculación con las Administraciones públicas, pudieran dar lugar a conflictos de intereses, las donaciones de personas jurídicas pueden ser tan legítimas como las de particulares. Porque, además, como ponen en evidencia los diferentes casos de financiación ilegal e irregular que han tenido lugar en España y, algunos de los cuales han sido citados en esta investigación, prohibir las donaciones empresariales no acaba con los focos de corrupción política que se pueden dar en este ámbito. En política, el dinero, como el agua, siempre encuentra su cauce (Issacharoff y Karlan, 1999; La Raja y Schaffner, 2015).

En tercer lugar, por tanto, hay que referirse de nuevo a la transparencia y el control de las cuentas de los partidos políticos como elementos clave para prevenir comportamientos oportunistas y poco éticos relacionados con la financiación política. Pero, para que los mecanismos que se establecen a tal efecto sean eficaces, deben hacerse extensibles al conjunto de entidades jurídicas vinculadas a las formaciones políticas. La financiación de las fundaciones y de los partidos políticos debe estar sometida a los mismos límites y requisitos. Todas las operaciones económico-financieras (ingresos y gastos) que realizan las fundaciones y demás entidades vinculadas orgánicamente a los partidos deben someterse a la fiscalización del Tribunal de Cuentas. Y, para facilitar la labor de control de esta institución, las obligaciones contables y de transparencia de las formaciones políticas y las entidades vinculadas deben ser comunes.

Esta recomendación lleva también a plantear la necesidad de que los estados contables de las formaciones políticas, además de integrar las contabilidades de todos los ámbitos territoriales (estatal, autonómico, provincial, local y comarcal) incluyan la actividad de los grupos institucionales y de las fundaciones y demás entidades vinculadas orgánicamente a los partidos políticos. De esta forma, mejoraría la representatividad de las cuentas anuales como reflejo de la imagen fiel de la situación económica, financiera y patrimonial del sujeto contable y se

reducirían las dificultades que afronta el Tribunal de Cuentas para controlar y evaluar a las formaciones políticas que constituyen el ámbito subjetivo de su fiscalización.

De igual forma, resulta evidente que, para evitar que las fundaciones y demás entidades vinculadas a los partidos políticos se conviertan en instrumentos para eludir la aplicación de la legislación vigente, la financiación privada que reciben debe estar sometida a restricciones y limitaciones similares a las que se prevén para los partidos, tanto en lo referente a los sujetos que se les permite realizar una donación o contribución como en la cuantía máxima que pueden entregar. Si de verdad existe la voluntad de acabar con la financiación corrupta y las injerencias de los poderes económicos en la actividad política, no es aceptable que sea la propia legislación la que, disponiendo criterios diferentes para unos y otros agentes políticos, facilite los subterfugios para que estas prácticas se puedan seguir produciendo.

Para finalizar, cabe señalar que las evidencias prácticas y teóricas que se han obtenido en este trabajo pueden resultar particularmente significativas para los partidos políticos desde dos perspectivas distintas. Por un lado, como entidad económica, conocer cómo se relacionan las diferentes fuentes de financiación con el endeudamiento bancario y las diferencias que, a este respecto, se producen entre las formaciones políticas de unos y otros países, puede servir de guía a los responsables financieros de las formaciones políticas. A este respecto, les permitirá configurar una estructura financiera con una combinación de ingresos públicos y privados más óptima y equilibrada que permita reducir la dependencia bancaria y mitigar los riesgos asociados.

Por otro lado, como agentes del poder legislativo, disponer de información empírica respecto a la magnitud de los diversos recursos económicos de los partidos en otros países, así como sobre los efectos que las fuentes de financiación y diferentes factores cualitativos tienen sobre el nivel de deuda bancaria de las formaciones políticas, les proporciona nuevas pruebas de las

implicaciones prácticas del modelo actual de financiación de partidos. Así, las evidencias y consideraciones que se exponen en el trabajo orientan al legislador español sobre la necesaria reforma de la legislación actual en materia de financiación de partidos y pueden ser de utilidad en la formulación de propuestas dirigidas a, entre otros fines, prevenir y corregir el elevado nivel de endeudamiento bancario de estas organizaciones.

En este mismo sentido, este trabajo también puede servir de referente para los organismos, agencias y organizaciones, nacionales e internacionales, dedicadas a prevenir la corrupción y promover la transparencia a la hora de diseñar medidas y recomendaciones adecuadas para la prevención de la corrupción vinculada con la financiación bancaria de los partidos. Además, los nuevos conocimientos que aporta la investigación sobre la situación financiera de los partidos en el ámbito comparado y su relación con el recurso a la deuda con instituciones de crédito, permite a académicos e investigadores mejorar la comprensión del fenómeno del endeudamiento bancario y les proporciona las bases para seguir ampliando su estudio. Del mismo modo que, el análisis teórico de la financiación política y las evidencias prácticas que se presentan en esta investigación, aportan información de valor para la ciudadanía en general como responsables del control social de los partidos políticos y, para los medios de comunicación en particular, como instrumentos esenciales para ejercer dicho control.



**LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE  
INVESTIGACIÓN**

Los resultados y las consideraciones que se han expuesto en este trabajo constituyen una aportación novedosa y relevante en el área de investigación de la financiación de los partidos políticos, pues arrojan luz sobre una cuestión poco estudiada hasta ahora como es su nivel de endeudamiento bancario. En concreto, en esta tesis se profundiza, desde un enfoque empírico, en el conocimiento de factores financieros, económicos e institucionales que explican la dependencia bancaria de las formaciones políticas y, desde una perspectiva teórica, se analizan las complejas relaciones que se establecen entre dichos factores explicativos y la variable dependiente. No obstante, esta investigación no está exenta de limitaciones y la amplitud de la dimensión cuantitativa y cualitativa del tema tratado genera suficiente espacio para seguir avanzando en este campo de estudio y, por consiguiente, abre el camino para futuras líneas de investigación, algunas de las cuales se señalan a continuación.

Para comenzar, respecto a los estudios del caso de los partidos políticos españoles, cabe decir que los resultados están limitados al período comprendido entre los años 2000 y 2015. Unos años en los cuales todavía no son observables los efectos que sobre la situación económico-financiera de los partidos políticos puedan tener las reformas de la Ley Orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos, aprobadas en 2012 y 2015. Recuérdese que, en virtud de la Ley Orgánica 3/2015, de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos, no se permiten las condonaciones de deuda por parte de las entidades de crédito y se prohíbe que los partidos políticos (no así sus fundaciones) acepten donaciones procedentes de personas jurídicas.

Asimismo, en el período de análisis señalado, los estados financieros de los partidos políticos han sido elaborados, principalmente, siguiendo los preceptos del Plan de Contabilidad de Empresas y del Plan de Contabilidad para Entidades Sin Fines Lucrativos. No obstante, en septiembre de 2013 fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el Plan de Contabilidad

Adaptado a las Formaciones Políticas (PCAFP). Una norma contable de aplicación obligatoria para los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 8/2007 que entró en vigor en enero de 2014 y cuya obligatoriedad fue suspendida un año después.

En efecto, según la Disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 3/2015, las formaciones políticas quedaron desvinculadas de lo dispuesto en el PCAFP hasta que el Tribunal de Cuentas no lo adaptase a dicha Ley Orgánica, sin perjuicio de que, voluntariamente, pudieran aplicarlo en la elaboración de sus cuentas anuales. El plazo establecido en la Disposición adicional octava de la Ley Orgánica 3/2015 para que el Tribunal de Cuentas realizara la mencionada adaptación del PCAFP era de un año. Sin embargo, hubo que esperar hasta diciembre de 2018 para que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobara esta adaptación que entró en vigor en enero de 2019. Todas las formaciones políticas deben, obligatoriamente, aplicar este Plan de Contabilidad específico a las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios económicos iniciados a partir de esa fecha.

Así pues, teniendo en cuenta la importancia de las modificaciones legislativas mencionadas, sería oportuno estudiar la situación económico-financiera de los partidos políticos y, en particular, de su endeudamiento bancario en el futuro, una vez que se disponga de un número suficiente de estados financieros fiscalizados por el Tribunal de Cuentas. De esta forma se podrá analizar y comparar la evolución que a este respecto hayan tenido las cuentas de las formaciones políticas, así como valorar las implicaciones de las citadas reformas en materia financiera y contable en dicha evolución.

Asimismo, el estudio está limitado al análisis de la problemática del endeudamiento bancario en los partidos políticos establecidos. Unos partidos que, desde su resurgimiento en 1977, han recurrido a las entidades de crédito como fuente permanente de financiación. Sin embargo,

como se ha señalado en este trabajo, en los últimos años, han irrumpido con fuerza en el panorama político español nuevos partidos que, inicialmente se manifiestan en contra de financiarse con préstamos bancarios y, en su lugar, se inclinan por otras fórmulas de financiación vinculadas con la colaboración ciudadana. Y, a su vez, el proceso de concentración bancaria ha reducido considerablemente el número de bancos en España y la tendencia es que, las entidades bancarias actuales, por una cuestión de prestigio y reputación, cada vez se muestren más reticentes a prestar dinero a los partidos políticos (Barrón y Sevillano, 2019).

Por tanto, otra línea de trabajo interesante sería, por un lado, analizar la evolución que, respecto a la financiación y el endeudamiento bancario, experimentan estos nuevos partidos representados en el Congreso de los Diputados y confrontarla con la de los partidos consolidados. Estando sometidos todos a los imperativos de la legislación actual, sería relevante para la literatura conocer las diferencias que se producen en la situación económico-financiera de unos y otros partidos y relacionarla con las estrategias que, en materia de financiación, abordan cada uno de ellos, tomando en especial consideración, en este sentido, las nuevas fuentes de financiación políticas, tales como el crowdfunding o el crowlending. Y, por otro lado, situando como punto de inflexión el año 2009, momento en el que comienza el proceso de reestructuración del sistema financiero español que abocó a la práctica desaparición de las cajas de ahorros (principales entidades acreedoras de los partidos), investigar cómo ha afectado a la economía de los partidos la transformación del sistema bancario.

Por otra parte, el estudio comparado que se ha realizado en este trabajo está limitado a una muestra reducida de países con un único modelo de financiación de partidos. Por tanto, sería conveniente ampliarlo a países de otras áreas geográficas y con sistemas de financiación diferentes como es el caso del anglosajón en el que la financiación privada es la predominante.

Además de que sería también importante estudiar las relaciones financieras que existen entre los partidos políticos y sus fundaciones en otros países. Más investigación empírica y teórica ayudaría a establecer modelos generalizables y cuantificables acerca de la problemática del endeudamiento bancario y facilitaría la propuesta de directrices normativas en este sentido.

Al mismo tiempo, dado que los factores explicativos que se han considerado en esta tesis pueden haber condicionado los resultados obtenidos, también se sugiere que en futuras investigaciones se estudie la posible vinculación que con el endeudamiento bancario pueden tener otras variables relacionadas con la financiación de los partidos políticos y con los contextos económicos, culturales, normativos, políticos y sociales donde desarrollan su actividad.

Dentro del amplio abanico de posibilidades que ofrece este trabajo para la investigación futura, otra propuesta significativa sería el análisis de los factores que explican el endeudamiento bancario de las fundaciones políticas, atendiendo de un modo singular a la influencia que ejercen las distintas categorías de ingresos que conforman su financiación. De este modo, se podría comprobar si estas entidades, gestionadas también por políticos, tienen un comportamiento similar al de los partidos en cuanto a las decisiones de endeudamiento con entidades bancarias o, por el contrario, su forma de proceder es distinta. Adicionalmente, tanto para partidos como para fundaciones, los estudios se podrían ampliar planteando modelos multivariantes en los que la variable dependiente no fuese el endeudamiento bancario, sino otros indicadores económicos y financieros de relevancia para evaluar la evolución y el desempeño de estas organizaciones, como pueden ser la relación entre el gasto de personal y los gastos totales, la liquidez, la solvencia o el endeudamiento total, entre otros.

Por último, durante la última etapa de desarrollo de esta investigación, el mundo entero está siendo sacudido por la crisis del Covid-19. Junto al drama que supone la emergencia sanitaria

causada por el virus, los Estados han de enfrentar las nefastas consecuencias económicas de la pandemia. Unas consecuencias que, previsiblemente, se extenderán más allá de lo que dure la crisis sanitaria y que, sin duda, también repercutirán en la financiación de los partidos políticos (IDEA, 2020).

En primer lugar, por lo que concierne a la financiación pública, los partidos políticos pueden ver reducidas las partidas que se les asignan consecuencia de los reajustes presupuestarios que deberán abordar los gobiernos para hacer frente al déficit público ocasionado por el Covid -19. Un déficit que se debe, por un lado, a la drástica caída del consumo y de la actividad económica y, por otro lado, al aumento de los gastos a fin de dar respuesta a las necesidades sanitarias, sociales y económicas de la crisis.

En segundo lugar, la limitación de la actividad económica está generando desempleo y pérdida de ingresos para los trabajadores y las empresas. En esta coyuntura, la capacidad del sector privado para hacer donaciones y aportaciones filantrópicas se resiente y, por consiguiente, puede afectar al volumen de ingresos privados que reciben los partidos políticos. Asimismo, por lo que respecta a la financiación bancaria, en la medida en que la crisis del coronavirus afecte negativamente al negocio de los bancos, el flujo del crédito hacia los partidos políticos también puede ser restringido.

En definitiva, la crisis económica derivada de la pandemia del Covid-19 puede suponer una merma de la financiación política. Una pérdida de ingresos que, de producirse, plantea un desafío para los partidos, ya que deberán adaptar sus estrategias financieras a los nuevos condicionantes económicos. Por tanto, sería interesante que en futuras investigaciones se analizara la situación económica, financiera y patrimonial de los partidos políticos en los años posteriores a la crisis del coronavirus al objeto de establecer una comparación con los años

precedentes y poder identificar las consecuencias de la pandemia en los modelos de financiación de las formaciones políticas

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



- Abal, J (2002). Elementos Teóricos para el Análisis Contemporáneo de los Partidos Políticos: Un Reordenamiento del Campo Semántico. En M. y J. Abal (Eds.), *El asedio a la Política. Los Partidos Latinoamericanos tras la Década del Neoliberalismo* (pp. 33-54). Homo Sapiens.
- Abelson, D. (2006). *A Capitol Idea. Think Tanks and US Foreign Policy*. McGill-Queen's University Press.
- Abelson, D. (2009). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. McGill-Queen's University Press.
- Acuña, C. (2009). Análisis Comparativo de Cuatro Estudios de Caso sobre Institutos de Investigación de Políticas (o *Think Tanks*) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay. En V. Weyrauch, (Comp.), *Acercando la Investigación a las Políticas Públicas en América Latina. Repensando los Roles y Desafíos para los Institutos de Investigación de Políticas* (pp. 13-82). Fundación CIPPEC.
- Almagro, D. (2014). Democracia y Financiación de los Partidos Políticos en España. *Revista Direito GV, 10(2)*, 535-558. doi: 10.1590/1808-2432201422
- Almagro, D. (2015). A Vueltas con la Financiación de los Partidos en España: La LO 8/2007 y las Reformas de Octubre de 2012 y Marzo 2015. Estudios de Deusto: *Revista de la Universidad de Deusto*, 63(1), 171-203. [https://doi.org/10.18543/ed-63\(1\)-2015pp171-203](https://doi.org/10.18543/ed-63(1)-2015pp171-203)
- Álvarez Conde, E. (1994). Algunas Propuestas sobre La Financiación de los Partidos Políticos. En *La Financiación de los Partidos Políticos* (pp. 13-36). Colección Cuadernos y Debates, 47. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Álvarez Conde, E. (2005). *El Derecho de Partidos*. Colex.
- Arellano, M. y Bover, O. (1990). La Econometría de Datos de Panel. *Investigaciones Económicas*, 14, 3-45.
- Arellano, M. (1993). On the Testing of Correlated Effects with Panel Data. *Journal of Econometrics*, 59(1-2), 87–97. doi:10.1016/0304-4076(93)90040-c
- Argandoña, A. (2001). La Financiación de los Partidos Políticos y la Corrupción en las Empresas. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, 6, 1-20.
- Ariño, G. (2009). *La Financiación de los Partidos Políticos*. Ediciones Cinca.
- Artiga, A. (2015). *El Sistema Político Salvadoreño*. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Bacon, P.W. (1992). Do Capital Structure Theories Apply to Nonprofit Hospitals? *Journal of the Midwest Finance Association* 21(1), 86-90.
- Baier, G. y Bakvis, H., (2010). Think Tanks and Political Parties in Canada: Competitors or Collaborators? En A. Garcé y Uña, G. (Eds.), *Think Tanks and Public Policies in Latin America* (pp. 33-45). Fundación CIPPEC, Fundación Siena.
- Balaguer, M.T. y Brun, M.I., (2013). El Efecto del Gasto Público sobre las Posibilidades de Reelección de los Gobiernos Locales. *Revista de Contabilidad - Spanish Accounting Review*, 16 (1), 74–80. doi:10.1016/S1138-4891(13)70008-6
- Barber, M. (2016). Donation Motivations. *Political Research Quarterly*, 69(1), 148–159. doi:10.1177/1065912915624164

- Barberà, P. y Arregui, J. (2011). Naturaleza e Influencia de los «Think Tanks» en el Proceso Político en España. *Working Paper*, 292. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Barrio, A., Rodríguez Teruel, J., Baras, M. y Barberà, O. (2010). Partidos de Ámbito no Estatal y Gobernabilidad Multinivel: el Caso de España (1977–2008). *Working Paper*, 291. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Barrio, A., Barberà, O. y Rodríguez Teruel, J. (16-19 de febrero de 2011). *The Evolution of Party Funding Reforms in Spain (1976-2011)* [Paper]. IPSA-ECPR Joint Conference, Whatever Happened to North-South?, University of Sao Paulo, Brazil.
- Bartolini, S. (1995). Partidos y Sistemas de Partidos. En Pasquino (Comp.), *Manual de Ciencia Política* (pp. 217-264). Alianza Editorial.
- Baucells, J. (2018). Corrupción y Responsabilidad Penal de los Partidos Políticos. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-28, 1-25.
- Bayona, E. (28 de julio de 2019). Los Partidos se Atribuyen Ocho Veces Más Militantes de los que Admiten Pagar Cuotas. *Público*.  
<https://www.publico.es/politica/afiliados-partidos-atribuyen-ocho-veces-militantes-admiten-pagar-cuotas.html>
- Besley, T., y Case, A. (2003). Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 7-73. doi:10.1257/002205103321544693

- Blanco Valdés, R. (1994). Consideraciones sobre la Necesaria Reforma del Sistema Español de Financiación de los Partidos Políticos. En *La Financiación de los Partidos Políticos* (pp. 37-52). Colección Cuadernos y Debates, 47. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Blanco Valdés, R. (1995). La Problemática de la Financiación de los Partidos Políticos en España: Regulación Jurídica y Propuestas de Reforma. *Revista de Estudios Políticos*, 87, 163-197.
- Blumenberg, M. (2013). *Ausgabenstrukturen Demokratischer Parteien im Internationalen Vergleich*. Verlag Dr. Kovac.
- Blumenberg, M., Nassmacher, K.H. y Onken, H. (2018). Germany: Current Issues of an Aging Party Finance Regime. En J. Mendilow y E. Phelippeau, (Eds.), *Handbook of Political Party Funding* (pp. 249–269). Edward Elgar Publishing Limited.
- Boatright, R. y Malbin, M. (2005). Political Contribution Tax Credits and Citizen Participation. *American Politics Research*, 33, 787–817. doi: 10.1177/1532673X04273418
- Boix, A. (2014). Modelos de Financiación de Partidos Políticos y Corrupción: de los Partidos del Sistema a los Partidos de los Ciudadanos. En A. Jareño (Ed.) *Corrupción Pública: Cuestiones de Política Criminal* (pp. 161-195). Iustel.
- Bolleyer, N. (2009). Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition. *Political Studies*, 57(3), 559–79. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00741.x.

- Boyken, F. (1998). *Die Neue Parteienfinanzierung: Entscheidungsprozessanalyse und Wirkungskontrolle*. Nomos.
- Brenez, L. (2012). Parties as Competitive Public Utilities? The Impact of the Regulatory System of Political Financing on the Party System in France. In J. Mendilow (Ed.), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies* (pp. 41-66). Lexington Books.
- Briones, J. (2015). *Entidades sin Fines Lucrativos: Estudio Empírico de la Información Contable que Presentan Las Fundaciones de Actuación Geográfica Nacional de España* [Tesis Doctoral] Universidad de Alcalá.  
<https://www.educacion.gob.es/teseo/irGestionarConsulta.do>
- Brunell, T. (2005). The Relationship between Political Parties and Interest Groups: Explaining Patterns of PAC Contributions to Candidates for Congress. *Political Research Quarterly*, 58(4), 681–88.
- Brusca, I. y Condor, V. (2001). El Análisis Financiero en las Administraciones Locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 30(108), 475-503.
- Bundestag, (1993). Empfehlungen der Kommission Unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung Drucksache 12/4425, Deutscher Bundestag.  
<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/044/1204425.pdf>
- Bundestag, (2016). Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes. Drucksache 18/10710, Deutscher Bundestag.  
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/107/1810710.pdf>

- Burke, E. (1997). *Fragments de Textos Políticos. Pensamientos sobre la Causa de los Actuales Descontentos*. Fondo de Cultura Económica.
- Cagé, J. (2018). *Le Prix de la Démocratie*. Fayard.
- Cagé, J. (2020). *The Price of Democracy. How Money Shapes Politics and What to Do About it*. Harvard University Press.
- Carbajosa, B. (2012). Transparencia y Financiación de los Partidos Políticos. *Revista Española de Control Externo*, 42(14), 199-232.
- Cárdenas, J.F. (2001). *Partidos Políticos y Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 8. Instituto Federal Electoral.
- Casal Bértoa, F., Molenaar, F., Piccio, D.R y Rashkova, E.R. (2014). The World Upside Down: Delegitimising Political Finance Regulation. *International Political Science Review*, 35(3), 355-376. doi 10.1177/0192512114523302
- Casas Zamora, K. (2008). *Political Finance and State Funding Systems: An Overview*. International Foundation for Electoral Systems.
- Casas Zamora, K. 2005. *Paying for Democracy: Financiación Política y Estatal de los Partidos*. ECPR Press.
- Clift, B., y Fisher, J. (2004). Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain. *Party Politics*, 10(6), 677–699. doi:10.1177/1354068804046913
- CNCCFP, (2017). Dix-huitième Rapport D’activité 2016.  
<http://www.cnccfp.fr/index.php?art=699>

- Coello de Portugal, J.M. (2012). La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de Octubre, una Buena Reforma en una Buena Dirección del Régimen de Financiación de los Partidos Políticos. *Foro Nueva Época*, 15(2), 337-344. [https://doi.org/10.5209/rev\\_FORO.2012.v15.n2.41498](https://doi.org/10.5209/rev_FORO.2012.v15.n2.41498)
- Cortés Bureta, P. (2000). Últimas Propuestas sobre la Financiación de los Partidos Políticos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, 201-212.
- Cortés Bureta, P. (2003). *Recursos Públicos y Partidos Políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cox, G. y Magar, E. (1999). How Much is Majority Status in the U.S. Congress Worth? *American Political Science Review*, 93, 299–309.
- De Barrón, I. y Sevillano, E. (24 de marzo de 2019). PSOE y PP Piden un Adelanto de 60 millones a la Banca para las Elecciones. *El País*. [https://elpais.com/politica/2019/03/22/actualidad/1553291704\\_847804.html](https://elpais.com/politica/2019/03/22/actualidad/1553291704_847804.html)
- De Sousa, L. (2018). Measuring the Enforcement Capacity of Political Financing Supervisory Bodies. *European Political Science*, 18(3), 189-204. doi:10.1057/s41304-018-0150-2
- Del Castillo, P. (1985). *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Del Castillo, P. (1986). La Financiación Pública de los Partidos en España. *Revista de Derecho Político*, 22, 149-174.
- Del Castillo, P. (1987). Financiación de las Elecciones Generales de 1986. *Revista de Derecho Político*, 25, 117-149.

- Del Castillo, P. (1990). La Financiación de los Partidos Políticos ante la Opinión Pública *Derecho Político*, 31, 123-141.
- Del Castillo, P. (1997). La Financiación de los Partidos Políticos: 1977-1997. *Revista de las Cortes Generales*, 41, 153-167.
- Delgado del Rincón, L. (2016). El Control Económico-Financiero de los Partidos Políticos por el Tribunal De Cuentas: su Potestad Sancionadora. *Revista de Derecho Político*, 97, 49-88.
- Díaz Santana, H. (2000). Experiencia con el Financiamiento de Partidos Políticos en España. En Valdés, S. (Ed.), *Reforma del Estado* (Vol. I, pp. 171-214). Centro de Estudios Públicos.
- DiMaggio, P.J. y Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Doublet, Y.M. (1993). Les Failles du Système Français du Financement de la Vie Politique [Archivo PDF]. <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/29/doublet.pdf>
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row Publishers.
- Duverger, M. (1951). *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Epstein, L. (1967). *Political Parties in Western Democracies*. Nueva York: Praeger.
- Epstein, L. (1986). *Political Parties in the American Mold*. University of Wisconsin Press.



- Evertsson, N. (2013). Political Corruption and Electoral Funding: a Cross-National analysis. *International Criminal Justice Review* 23(1), 75-94. doi: 10.1177/1057567713476886
- Falguera, E. (2015). Conclusiones. En E. Falguera, S. Jones y M. Ohman, (Eds.), *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales. Manual sobre Financiamiento político* (pp. 388-413). IDEA Internacional.
- Fama, E.F. y French, K.R. (2002). Testing Trade-off and Pecking Order Predictions about Dividends and Debt. *Review of Financial Studies*, 15, 1–33.
- Farrell, D. y Webb, P. (2000). Political Parties as Campaign Organizations. En R. Dalton y M. Wattenberg (Eds), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 102–28). Oxford University Press.
- Fernández Baeza, M. (1988). Partidos Políticos. En *Diccionario Electoral/Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (pp. 528-532). Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- Fernández LLébrez, F (2003). La Financiación de los Partidos Políticos: Evolución y Rasgos Principales. En M. Mella Márquez (Ed.), *Curso de Partidos Políticos* (pp. 171-196). Akal.
- Fernández Segado, F. (1986). *Aproximación a la Nueva Normativa Electoral*. Dykinson.
- Fernández Vivas, Y. (2013). El Régimen de los Partidos Políticos en Alemania. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 457-502.

- Ferrajoli, L. (2004). Libertad de Información y Propiedad Privada. Una Propuesta no Utópica. En M. Carbonell (Comp.), *Problemas Contemporáneos de la Libertad de Expresión* (pp. 129-138). Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ferri, M. y Jones, W. (1979). Determinants of Financial Structure: A New Methodological Approach. *Journal of Finance* 34, 631-644.
- Fisher, J. (2015). Party Finance: The Death of the National Campaign? *Parliamentary Affairs*, 68(supp 1), 133–153. <https://doi.org/10.1093/pa/gsv032>
- François, A. y Sauger, N. (2006). Groupes D'intérêt et Financement de la Vie Politique en France: Une Évaluation des Effets de L'interdiction des Dons de Personnes Morales. *Revue Française de Science Politique*, 56(2), 227-254. <https://doi.org/10.3917/rfsp.562.0227>
- François, A. y Phélippeau, E. (2018). Party Funding in France. En J. Mendilow y E. Phélippeau (Eds.), *Handbook of Political Party Funding* (pp. 271-290). Edward Elgar Publishing Limited.
- Fundación Compromiso y Transparencia (2017). *Transparencia, el Mejor Eslogan 2017. Informe de Transparencia en la Web de los Partidos y Fundaciones Políticas*. <https://www.compromisoytransparencia.com/informes/transparencia-el-mejor-eslogan-2017-informe-de-transparencia-en-la-web-de-los-partidos-y-fundaciones-politicas>
- Garcé, A. (2006). Una Interfase Estrecha e Inestable. *Think Tanks y Partidos Políticos en Uruguay*. En A. Garcé, y G. Uña (Eds.), *Think Tanks y Políticas Públicas en*

Latinoamérica. Dinámicas Globales y Realidades Regionales (pp. 293-318). Prometeo.

García Cotarelo, R. (1985). *Los Partidos Políticos*. Editorial Sistema.

García Escudero, P. y Pendás, B. (1988). Consideraciones sobre la Naturaleza y Financiación de los Partidos Políticos. *Revista de Administración Pública*, 115, 371-389.

García Guerrero, J.L. (1990). Algunas Cuestiones sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos. *Revista de Estudios Políticos*, 70, 143-183.

García Sánchez, I.M., Prado, J.M. y Cuadrado, B. (2011). Do Progressive Governments Undertake Different Debt Burdens? Partisan vs. Electoral Cycles. *Revista de Contabilidad–Spanish Accounting Review*, 14(1), 29-57.  
[https://doi.org/10.1016/S1138-4891\(11\)70021-8](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(11)70021-8)

García Viñuela, E. (2007). La Regulación del Dinero Político. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118, 65-95.

García Viñuela, E. (2009). Financiación Pública de los Partidos y Cartelización de la Oferta Política. *Revista Española de Ciencia Política*, 20, 75-96.

García Viñuela, E. (2019). Reformas de la Financiación Política para Preservar los Ingresos de los Partidos: Evidencia de Tres Reformas Españolas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 167, 3-18. doi: 10.5477/cis/reis.167.3

- García Viñuela, E. y Artés, J. (2005). El Gasto Público en Financiación Política. Las Subvenciones para el Gasto Ordinario de los Partidos. *Revista de Estudios Políticos*, 128, 255-291.
- García Viñuela, E. y González Aguilar, C. (3-4 de febrero de 2011). *Regulación al Servicio de los Reguladores: la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 2007* [Comunicación]. XVIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Málaga, España.
- García Viñuela, E. y González de Aguilar, C. (2014). Financiación de los Partidos y Búsqueda de Rentas, un Análisis de las Reformas de la Financiación Política Española de 2007 y 2012. *Revista Española de Ciencia Política*, 34, 145-165.
- Gauja, A. (2016). *The Legal Regulation of Political Parties: Is There a Global Normative Standard?* *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 15(1), 4–19. <https://doi.org/10.1089/elj.2015.0332>
- Genest, M.J. (2020). *Rapport d'information sur les Crédits Consacrés au Financement de la Vie Politique et le Rôle de la Commission Nationale de Contrôle des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*. Rapport d'Information, 347 (2019-2020), Sénat Français. <http://www.senat.fr/rap/r19-347/r19-3471.pdf>
- Giddens, A. (2004). *Sociología*. Alianza Editorial.
- Gillespie, R. (1998). Party Funding in a New Democracy: Spain. En P. Burnell y A. Ware (Eds.), *Funding Democratization* (pp. 73–93). Manchester University Press.

- Gómez Benítez, J.M. (2016). Financiación Ilegal de Partidos Políticos y Corrupción. En A. Castro y P. Otero (Eds), *Prevención y Tratamiento Punitivo de la Corrupción en la contratación* (pp. 145-155). Dykinson.
- González Ferrer, L.E. y Queirolo, R. (2013). Izquierda y Derecha: Formas de Definirlas. El Caso Latinoamericano y sus Implicaciones. *América Latina Hoy*, 65, 79-105.  
<http://dx.doi.org/10.14201/alh20136579105>
- González Varas, S. (1992). La Financiación de los Partidos Políticos en Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36, 299-312.
- González Varas, S. (1995). *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Dykinson.
- Gray, C. y Kaufman, D. (1998). Corruption and Development. *Finance and Development*, 35, 7-10.
- GRECO (2009). *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain on Transparency of Party Funding (Theme II)*.  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9d72>
- GRECO (2009b). *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II)*.  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6362>
- GRECO (2011). *Third Evaluation Round. Group of States against Corruption Compliance Report on Spain on Transparency of Party Funding*.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9daf>

GRECO (2013). *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Spain on Transparency of Party Funding.*

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9db2>

GRECO (2015). *Third Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report on Spain on Transparency of Party Funding.*

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cac21>

GRECO (2017b). *Third Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report on France. “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”. Transparency of Party Funding.*

<https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-fra/1680750dd9>

GRECO (2019). *Third Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany. “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”. Transparency of Party Funding.*

<https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a>

Green, D.P. y Krasno, J.S. (1988). Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections. *American Journal of Political Science*, 32(4), 884-907.

- Guerrero, E. (2003). *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*. Serie: Cultura de la Rendición de cuentas, 6. Auditoría Superior de la Federación.
- Gujarati, N. (2004). *Basic Econometric*. The McGraw-Hill Companies.
- Gunther, R., y Diamond, L. (2003). Species of Political Parties. *Party Politics*, 9(2), 167–199. doi:10.1177/13540688030092003
- Gunlicks, A. B. (1988). Campaign and Party Finance in the West German “Party State”. *The Review of Politics*, 50(1), 30-48. doi:10.1017/s0034670500036123
- Gunlicks, A.B. (1995). The New German Party Finance Law. *German Politics*, 4(1), 101-121. doi: 10.1080/09644009508404389
- Hamilton, J. (1 de diciembre de 2008). *European Standards on Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Report]. Conference on International Standards of Financing of Political Parties and Election Campaigns. European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Astana, Kazakhstan.
- Hauck, J.C. (2017). What are ‘Think Tanks’? Revisiting the Dilemma of the Definition. *Brazilian Political Science Review*, 11(2), 1-30.
- Hausman, J.A. (1978). Specification Tests in Econometrics. *Econometrica*, 46(6), 1251-1271. <https://doi.org/10.2307/1913827>
- Heidenheimer, A.J. (1957). German Party Finance: The CDU. *American Political Science Review*, 51(02), 369–385. doi:10.2307/1952197

- Heidenheimer, A.J. (1970). The Major Modes of Raising, Spending and Controlling Political Funds During and Between Election Campaigns. In A.J. Heidenheimer (Ed.), *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns* (pp. 3-18). Heath.
- Henzgen, D. (2008). *Die Rechenschaftslegung politischer Parteien - Zwischen Eigennutz und Pfadabhängigkeit*. [Tesis Doctoral]. Heinrich Heine Universität. <https://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DocumentServlet?id=9114>
- Heywood, P. (1997). Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*, 45(3), 417–435. doi:10.1111/1467-9248.00089
- Hodgkin, T. (1969). *African Political Parties: An Introductory Guide*. Penguin books.
- Holgado, M. (2003). *La Financiación de los Partidos Políticos en España*. Tirant lo Blanch.
- Holgado, M. (2017). Publicidad e Información sobre Elecciones en los Medios de Comunicación Durante la Campaña Electoral. *Teoría y Realidad Consitucional*, 40, 457-485.
- Hopkin, J. (2004). The Problem with Party Finance. Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics. *Party Politics*, 10(6), 627-651. doi:10.1177/1354068804046911
- Hume, D. (2005). *Ensayos Políticos*. Unión Editorial.
- Huntington, S.P. (1991). *La Tercera Ola: La Democratización a Finales del Siglo XX*. Paidós Ibérica.



- IDEA, (2020). *The Potential Impact of the Covid-19 Pandemic of Political Finance Systems. Insights from Recent Public Funding Reforms*. Technical Paper, 3/2020. International IDEA.
- Ignazi, P. (2014). Power and the (il)Legitimacy of Political Parties. *Party Politics*, 20(2), 160–169. doi:10.1177/1354068813519970
- Issacharoff, S. y Karlan, P. (1999). The Hydraulics of Campaign Finance Reform. *Texas Law Review*, 77, 1705-1738.
- Javato, A. M<sup>a</sup>. (2017). El Delito de Financiación ilegal de los Partidos Políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos Dogmáticos, Político-Criminales y de Derecho Comparado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-26, 1-41.
- Jiménez, F. (2014). La Trampa Política: La Corrupción como Problema de Acción Colectiva. En E. Pastor, G. Tamez, y K. Sáenz (Eds.), *Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa. Análisis Comparado España-México* (pp. 157-174). Dykinson.
- Jiménez, F. y Palacín, M.J. (2007): Determinantes de la Estructura Financiera de la Empresa. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, 16(4), 9- 24.
- Jiménez, F. y Villoria, M. (2018). Party Funding in Spain. En J. Mendilow y E. Phélippeau (Eds.), *Handbook of Political Party Funding* (pp. 349-364). Edward Elgar Publishing Limited.
- Johnson, N. (1965). State Finance for Political Parties in Western Germany. *Parliamentary Affairs*, 18(3), 279–292. doi:10.1093/oxfordjournals.pa.a053834

- Johnston, M. (12 de marzo de 1999). *Corruption and Democratic Consolidation* [Paper]. Conference on Democracy and Corruption, Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, Princeton University, New Jersey, United States.
- Johnston, M. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. National Democratic Institute for International Affairs.
- Johnston, R. J. y Pattie, C. J. (1995). The Impact of Spending on Party Constituency Campaigns in Recent British General Elections. *Party Politics*, 1(2), 261-273. doi:10.1177/1354068895001002005
- Julliet, L. y Phélippeau, E. (2018). Beyond Party Financing: The Rise of Political Ethics Regulation in Canada and France. *Election Law Journal*, 17(3), 169-187. doi: 10.1089/elj.2018.0520
- Katsaitis, A (2018). *Assessing Interest Groups' Financial Donations to the European Union's Political Parties & Foundations* [Paper]. 2018 OECD Global Anti-corruption & Integrity Forum, Organisation for Economic Co-operation and Development, París, France.
- Katsaitis, A (2020). Following the Money: Exploring Business Financial Contributions to the European Union's Political Parties. *Journal of Common Market Studies*, 58(5), 1-20. <https://doi.org/10.1111/jcms.13032>
- Katz, R. S. (1992). Introduction: The Cross-National Study of Party Organizations. En R.S. Katz y P. Mair (Eds.), *Party Organisations: a Data Handbook* (pp. 1- 20). Sage Publications.

- Katz, R. S. (2012). *Reforma a los Partidos Políticos mediante Regulación Legal*. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN.
- Katz, R. S. y Mair. P. (1993). The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics*, 14(Winter), 593–618. <https://doi.org/10.15763/issn.2374-7781.1993.14.0.593-617>
- Katz, R. S. y Mair. P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1(1), 5-28. doi:10.1177/1354068895001001001
- Katz, R. S. y Mair. P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753–766. doi:10.1017/S1537592709991782
- Kirchheimer, O. (1954). Notes on the Political Scene in Western Germany. *World Politics*, 6(03), 306–321. doi:10.2307/2009066
- Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of the Western European Party Systems. En J. La Palombara y M. Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development* (pp. 177-200). Princeton University Press.
- Kirchheimer, O. (1989). El Camino hacia el Partido de Todo el Mundo. En K. Lenk y F. Neumann (Eds.), *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos* (pp. 328-348). Editorial Anagrama.
- Kitschelt, H. (2000). Citizens, Politicians, and Party Cartelization: Political Representation and State Failure in Post-Industrial Democracies. *European Journal of Political Research*, 37(2), 149–179. doi:10.1111/1475-6765.00508

- Kleinbaum, D.G., Kupper, L.L., Muller, K.E. y Nizam, A. (1998). *The Method of Maximum Likelihood. Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods*. Duxbury Press.
- Kob, M. (2012). *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*. Oxford University Press.
- Kölln, A-K. (2016). Does Party Finance Regulation Create a Level Playing Field? *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 15(1), 71–82. <https://doi.org/10.1089/elj.2015.0335>
- Kommers, D. P. (2006). The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 111–128. doi:10.1177/0002716205283080
- Koole, R. (1996). Cadre, Catch or Cartel? A Comment on the Notion of Cartel Party. *Party politics* 2(4), 507-523. doi:10.1177/1354068896002004004
- Kopecký, P. y Mair, P. (2012). Party Patronage as an Organizational Resource. En P. Kopecký, P. Mair y M. Spirova. (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (pp. 3-16). Oxford University Press.
- Krouwel, A. (2006). Party Models. En R.S. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 249-269). Sage Publications.
- Krouwel, A. (2012). *Party Transformations in European Democracies*. SUNY Press.

- Kulick, M. y Nassmacher, K.H. (2012). Do Parties Spend Too Much? In J. Mendilow (Ed.), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies* (pp. 17-39). Lexington Books.
- La Palombara, J. y Weiner, M. (1966). *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.
- La Raja, R., y Schaffner, B. (2015). The Hydraulics of Campaign Money. In *Campaign Finance and Political Polarization: When Purists Prevail* (pp. 108-133). University of Michigan Press.
- Landfried, C. (1994). *Partei Finanzen und Politische Macht: Eine Vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*. Nomos.
- Lawson, Kay. (1976). *The Comparative Study of Political Parties*. St. Martin's.
- Lazard, V. (2014). *Bigmagouille. UMP, où est L'argent*. Stock.
- León, J. (2019). La Reforma de los Delitos de Financiación Ilegal de Partidos Políticos: Un Debate Desenfocado. *Estudios Penales y Criminológicos*, 39, 541-591.  
<http://dx.doi.org/10.15304/epc.39.6066>
- Levitt, S. D. (1994). Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the US House. *Journal of Political Economy* 102(4), 777-798.
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Doubleday.
- Losada, R. (2012). Los Partidos y la Representación Política en Proceso de Cambio. *Civilizar*, 23(12), 97-110.

- Lupia, A. (2003). Delegation and its Perils. En, K. Strom, W. Mueller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 33-54). Oxford University Press.
- Mair, P. (2007). ¿Gobernar el Vacío? El Proceso de Vaciado de las Democracias Occidentales. *New Left Review*, 42, 22-48.
- Malamud, A. (2003). Los Partidos Políticos. En J. Pinto (Ed.), *Introducción a la Ciencia Política* (4ª ed., pp. 321-350). Eudeba.
- Marcilloux, S. (2011). Droit Constitutionnel et Vie Politique. Le Financement des Partis Politiques. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 85, 163-174.  
<https://doi.org/10.3917/rfdc.085.0163>
- Marín Leiva, F. (1999). Financiamiento y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en España. En *Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo. XXI Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II* (pp.551-588). Tribunal Federal Electoral.
- Maroto, M. (2012). *Corrupción y Financiación de Partidos Políticos, Un Análisis Político-Criminal* [Tesis Doctoral]. Universidad de Castilla La Mancha.  
<https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/11>
- Maroto, M. (2018). Una Democracia Nada Perfecta, Continuidades en la Financiación de los Partidos Españoles desde la Transición Política a Nuestros Días. *Hispania Nova* 16, 685-710.
- Maroto, M., Anderica, V., Baleato, S. y Ongil, M. (2013). *Qué hacemos con la financiación de los partidos*. Akal.

- Marquard, F.F. (2017). *Das Rechenschaftsrecht der Politischen Parteien. Rechenschaft und Rechnungslegung der Politischen Parteien in Finanziellen Angelegenheiten* [Tesis Doctoral]. Freien Universität Berlin. <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/6846>
- Martín Merchán, D. (1981). *Partidos Políticos. Regulación Legal. Derecho Comparado. Derecho Español y Jurisprudencia*. Colección Informe, 35. Presidencia del Gobierno.
- Martinez Cousinou, G. (2013). *El Control de la Corrupción Política en el Ámbito de la Financiación de los Partidos: Actores, Intereses y Estrategias en España y Reino Unido* [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Educación a Distancia. <http://espacio.uned.es/fez/>
- Martínez Sospedra, M. (1996). *Introducción a los Partidos Políticos*. Ariel.
- Martínez, M. y Mella, M. (2012). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Trotta.
- Mato, G. (1990): Estructura Financiera y Actividad Real de las Empresas Industriales. *Economía Industrial*, 272, 107-114.
- Mayorga, M. y Muñoz, E. (2000). *La Técnica de Datos de Panel: una Guía para su Uso e Interpretación*. Banco de Central de Costa Rica.
- McGann, K. y Weaver, R. (2000). Think Tanks and Civil Societies in a Change of Time. En J. McGann y R. Weaver (Eds.) *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action* (pp. 1-36). Transaction Publishers.

McGann, J. y Johnson, E. (2005). *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*.

Edward Elgar.

McGann, J. (2020). *2019 Global go to Think Tanks Index Report*. University of

Pennsylvania, Philadelphia, United States.

[https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=think_tanks)

Mcmenamin, I. (2012). If Money Talks, What does it Say? Varieties of Capitalism and

Business Financing of Parties. *World Politics*, 64(1), 1–38. doi:

10.1017/S004388711100027X

Medvetz, T. (2008). *Think Tanks as an Emergent Field*. Social Science Research Council.

Medvetz, T. (2012). *Think Tanks in America*. Chicago University Press.

Menard, S. (2002). *Applied Logistic Regression Analysis*. Series: Quantitative

Applications in the Social Sciences. Sage Publications.

Meny, Y. y Knapp, A. (1993). *Government and Politics in Western Europe: Britain,*

*France, Italy, Germany*. Oxford University Press.

Mény, Y. (1996). “Fin de Siècle” Corruption: Change, Crisis and Shifting Values.

*International Social Science Journal*, 48(149), 309–320. doi:10.1111/1468-2451.00034

Michels, R. (2001). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies*

*of Modern Democracy*. Batoche Books.



- Moreno, M. (2010). *Think Tanks* en Chile: Estilos y Prácticas Tecnocráticas en la Formación de Política. *Revista Enfoques*, 8(12), 103-125.
- Morlock, M. (2000). La Regulación Jurídica de la Financiación de los Partidos Políticos en Alemania. *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, 43-69.
- Morlock, M. (2015). *Regulación Jurídica de la Financiación de Los Partidos Políticos, con Análisis Particular de la Legislación Alemana*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Morodo, R. y Murillo de la Cueva, P.L. (2001). *El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional de México.
- Murillo de la Cueva, P. (1993). La Financiación de los Partidos y de las Elecciones. La Legislación Interminable. *Revista Vasca de Administración Pública*, 37, 21-56.
- Nassmacher, K.H. (1993). Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies. In A.B. Gunlicks (Ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (pp. 6-233). Westview Press.
- Nassmacher, K.H. (1997). *Parteienfinanzierung in Deutschland*. En O.W. Gabriel, O. Niedermayer y R. Stöss (Eds), *Parteiendemokratie in Deutschland* (pp. 157-176). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nassmacher, K.H. (2001). Comparative Political Finance in Established Democracies. In K.H. Nassmacher (Ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (pp. 9-33). Nomos.

- Nassmacher, K.H. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. En R. Austin y M. Tjernström (Eds), *Handbook Series: Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 1-19). IDEA International.
- Nassmacher, K.H. (2009). *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Nomos.
- Nassmacher, K.H. (2020). Die Finanzen der AfD: Parteigründung aus der Staatskasse? *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 1, 30-37. doi: <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-202030-37>
- Navas, A. (2014). Izquierda y Derecha: ¿Una Tipología Válida para un Mundo Globalizado? *Revista de Comunicación*, 13, 163-176.
- Neumann, S. (1965). *Partidos Políticos Modernos*. Tecnos.
- Norris, P. y Abel van Es, A. (2016). *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- OCDE (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>
- Ohman, M. (2013a). *Controlling Money in Politics: An Introduction*. International Foundation for Electoral.
- Ohman, M (2013b). *Regulación del Financiamiento Político en el Mundo. Una Visión General a partir de la Base de Datos de IDEA Internacional*. IDEA Internacional.

- Ohman, M. (2014). Getting the Political Finance System Right. En E. Falguera, S. Jones y M. Ohman (Eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance* (pp. 13-34). International IDEA.
- Ohman, M. (2015). Cómo Acertar Con el Sistema de Financiamiento Político. En E. Falguera, S. Jones, S. y M. Ohman (Eds.), *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales. Manual sobre Financiamiento político* (pp. 228-282). IDEA Internacional.
- Olaizola, I. (2015). Medidas de Regeneración Democrática. La Nueva Regulación de la Financiación de los Partidos Políticos en España. *Estudios de Deusto*, 63(1), 327-358.
- Pajares, E. (1998). *La Financiación de las Elecciones*. Congreso de los Diputados.
- Pajares, E. (2016). La Financiación de los Partidos Políticos. *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, 11, 176-210.
- Palomares, J. y Peset, M.J. (2015). *Estados Financieros, Interpretación y Análisis*. Pirámide.
- Paltiel, K.Z. (1980). Public Financing Abroad, Contrasts and Effects. In *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws* (pp. 70-354). American Enterprise Institute.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de Partido*. Alianza Universidad.
- Panbianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge University Press.

- Parrilla, R., Almirón, N. y Xifra, J. (2016). Crisis and Interest. The Political Economy of Think Tanks During the Great Recession. *American Behavioral Scientist*, 60(3), 340-359. doi: [10.1177/0002764215613404](https://doi.org/10.1177/0002764215613404)
- Pedhazur, E. (1997). *Multiple Regression in Behavioral Research*. Hartcourt Brace College Publishers.
- Pelizzo, R. (2004). From Principle to Practice: Constitutional Principles and the Transformation of Party Finance in Germany and Italy. *Comparative European Politics*, 2(2), 123–141. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110032>
- Pérez de Mendiguren, J.C. y Etxezarreta, E. (2015). Sobre el Concepto de Economía Social y Solidaria: Aproximaciones desde Europa y América Latina. *Revista de Economía Mundial*, 40, 123-144.
- Pérez Francesch, J.L. (2009). La Financiación de los Partidos Políticos en España, Consideraciones a partir de los Informes del Tribunal de Cuentas y de la Nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio. *Papers*, 92, 249-271.
- Pérez Ugena, M. (2015). El Papel Actual de los Partidos Políticos. Consecuencias para el Modelo de Financiación. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 383-411.
- Peschard, J. (2005). *Transparencia y Partidos Políticos*. Cuadernos de Transparencia 08. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Peschard, J. y Astorga, F. (2012). *Los Partidos Políticos frente al Escrutinio. De la Fiscalización a la Transparencia*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Petak, Z. y Matakovic H. (2015). Party Finance Regulation: Causes, Instruments and Impact. *Acta Universitatis Danubius. Juridica*, 11(1), 98-114.
- Phélippeau, E. (2010). The Genesis of a Codification: The Reform of French Political Finance and the Parliamentary Learning Process, 1970–1987. *Revue Française de Science Politique*, 60(2), 91–138. <https://doi.org/10.3917/rfsp.603.0519>
- Phélippeau, E. (2013). Le Finacement de la Vie Politique Française par les Entreprises 1970-2012. *L'Année Sociologique*, 63(1), 189-223. <https://doi.org/10.3917/anso.131.0189>
- Piccio, D. (2015). Europa Septentrional, Occidental y Meridional. En E. Falguera, S. Jones, y M. Ohman (Eds.), *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales. Manual sobre Financiamiento Político* (pp. 228-277). IDEA Internacional.
- Pignataro, A. (2018). Análisis de Datos de Panel en Ciencia Política: Ventajas y Aplicaciones en Estudios Electorales. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 259- 283. <https://doi.org/10.21308/recp.46.11>
- Pinto-Duschinsky, M. (1981). *British Political Finance, 1830 – 1980*. American Enterprise Institute.
- Pinto-Duschinsky, M. (1991a). The Party Foundations and Political Finance in Germany. In F. Leslie Seidle (Ed.), *Comparative Issues in Party and Election Finance* (pp. 179–250). Dundurn Press.

- Pinto-Duschinsky, M. (1991b). Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 67(1), 33–63. doi:10.2307/2621218
- Pinto-Duschinsky, M. (2002). Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*, 13(4), 69-86. doi:10.1353/jod.2002.0074
- Pinto-Duschinsky, M. (2008). *Paying for the Party: Myths and Realities in British Political Finance*. Policy Exchange.
- Pinto-Duschinsky, M. (2013). *Political Finance and Public Integrity: Facts, Sceptical Thoughts and Policy Ideas*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Poirmeur, Y. (2018). Les Politiques de Rationalisation des Financements Partisans. *Cahiers de la Recherchesur les Droits Fondamentaux*, 16, 35-43. <https://doi.org/10.4000/crdf.305>
- Pomper, G. (1992). Concepts of Political Parties. *Journal of Theoretical Politics*, 4(2), 143-159.
- Ponce, A. y Scarrow, S. (2011). Who Gives? Partisan Donations in Europe. *West European Politics*, 34(5), 997-1020. doi: 10.1080/01402382.2011.591085
- Ponsa, F. (2014). *Evolució Històrica i Models de Think Tanks a Catalunya. El Cas de les Fundacions dels Partits Polítics* [Tesis Doctoral]. Universitat Pompeu Fabra. <https://www.tesisenred.net/handle/10803/132695#page=1>

- Ponsa, F. y González-Capitel, J. (2015). *Radiografía de los Think Tanks en España*. Funciva.
- Prpić, I. (2004). Riječ Unaprijed. In I. Prpić (Ed.), *Država i Političke Stranke* (pp. 7-20). Narodne Novine & Hrvatski Pravni Centar.
- Puga, C., Peschard, J. y Castro, T. (1999). *Hacia la Sociología*. Pearson Educación.
- Pujas, V. y Rhodes, M. (1999). Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France. *West European Politics*, 22(3), 41–63. doi:10.1080/01402389908425315
- Pulzer, P. (1999). *El Financiamiento Político en Alemania*. Serie: Documentos de Trabajo, 299. Centro de Estudios Públicos.
- Pulzer, P. (2001). Votes and Resources. Political Finance in Germany. *German Politics and Society* 19(1), 1-36.
- Rajan R.G. y Zingales L. (1995). What Do We Know about Capital Structure? Some Evidence from International Data. *Journal of Finance*, 50, 1421-1460. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1995.tb05184.x>
- Rambaud, R. (2017). L'argent et les Partis. *Pouvoirs*, 163(4), 83-95. <https://doi.org/10.3917/pouv.163.0083>
- Rebollo, R. (2018) La Polémica en el Delito de Financiación de Partidos Políticos: las Puertas Continúan Abiertas. *Estudios Penales y de la Seguridad*, 2, 1-28.
- Rees, B. (1990). *Financial Analysis*. Prentice Hall.

- Rich, A. (2004). *Think Tanks, Public Policy and The Politics of Expertise*. University Press.
- Ridao, J. (2014). La Transparencia y el Control Económico-Financiero de los Partidos Políticos en España. Entre un Balance Decepcionante y un Futuro Sombrío. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 211–222.
- Rodríguez Aguilera, C. (2017). *Manual de Partidos Políticos*. Huygens.
- Rodríguez López, A. (2011). *Contabilidad y Financiación de los Partidos Políticos*. CISS.
- Rodríguez López, A. y Fidalgo, E. (2011). El Endeudamiento en la Política. Análisis Contable de los Recursos Financieros Exigibles de los Partidos. *Partida Doble*, 233, 10-19.
- Rodríguez Puerta, M. J. (2017). El Control Externo de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos en España: Cuestiones a Debatir. *Revista General de Derecho Penal*, 28, 1-60.
- Rodríguez Teruel, J. y Casal Bértoa, F. (2016). La Financiación Pública de los Partidos Políticos: España en Perspectiva Comparada. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 159-178.
- Rodríguez Teruel, J. y Casal Bértoa, F. (2018). Cuarenta Años de Financiación de Partidos Políticos en España. In, *España Constitucional (1978-2018): Trayectorias y Perspectivas* (Vol. 4, Tom. 4, pp. 3269-3286). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



- Rose-Ackerman, S. (1996). *The Political Consequences of Corruption. Causes and Consequences. World Bank, Note 74.* World Bank.
- Rudolph, T. J. (1999). *Corporate and Labor PAC Contributions in House Elections: Measuring the Effects of Majority Party Status. The Journal of Politics, 61(1), 195–206.* doi:10.2307/2647782
- Ruíz Espinosa, J. (2018). Una Vía Alternativa a la Financiación de los Partidos Políticos: el Crowdfunding. *Revista de la Facultad de Derecho de México, 270(68), 689-703.*
- Ruíz-Rico, G. (2014). La Lucha contra la Corrupción desde el Estado Constitucional de Derecho: la Legislación sobre Financiación de Partidos Políticos en España. *Cuadernos Manuel Giménez Abad, 7, 223-241.*
- Ruíz-Rico, G. (2015). El control sobre la Financiación de los Partidos Políticos: Un Desafío Permanente Para el Legislador. *Teoría y Realidad Constitucional, 35, 281-308.*
- Sakia, R. M. (1992). The Box-Cox Transformation Technique: A review. *The Statistician, 41, 169-178.*
- Samuels, D. (2001). Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil. *Comparative Politics, 34(1), 23-42.* doi:10.2307/422413
- Sánchez de Dios, M. (2006). Nueva Perspectiva de la Responsabilidad Política: La Teoría de la Agencia. *Revista de las Cortes Generales, 67, 139-181.*

- Sánchez Medero, G. (2010). Los “Sistemas de Cuotas” y sus Efectos en los Parlamentos y en los Partidos político. *Estudios Feministas*, 18(3), 703-724.
- Sánchez Muñoz, O. (2007). *La Igualdad de Oportunidades en las Competiciones Electorales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez Muñoz, O. (2013). La Financiación de los Partidos Políticos en España: Ideas Para el Debate. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, 161-200.
- Sánchez Muñoz, O. (2015). La Insuficiente Reforma de la Financiación de los Partidos, la Necesidad de un Cambio de Modelo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 49-82.
- Santano, A.C. (2013). Una Breve Retrospectiva sobre La Financiación de Partidos Políticos en Alemania. *Paraná Electoral*, 2(2), 215-228.
- Santano, A.C. (2016). *La Financiación de los Partidos Políticos en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco Para un Análisis*. Alianza Editorial.
- Scarrow, S.E. (2004). Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context. *Party Politics*, 10(6), 653-655. doi: 10.1177/1354068804046912
- Scarrow, S.E. (2006a). The Nineteenth-Century Origins of Modern Political Parties: The Unwanted Emergence of Party-Based Politics. En R.S. Katz y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 16-24). Sage Publications.

- Scarrow, S.E. (2006b). Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work. *West European Politics*, 29(4), 619 – 639. doi: 10.1080/01402380600842148
- Scarrow, S.E. (2006c). Beyond the Scandals? Party Funding and the 2005 German Elections. *German Politics*, 15(4), 376-392. doi: 10.1080/096444000601062501
- Scarrow, S.E. (2007). Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 193–210. doi:10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115
- Scarrow, S.E. (16-19 de febrero de 2011). *Carrots and Sticks, Chickens and Eggs: Understanding Variations in Party Finance Regulatory Regimes* [Paper]. IPSA-ECPR Joint Conference, Whatever Happened to North-South? University of Sao Paulo, Brazil.
- Scarrow, S.E. (2018). Political finance regulation and Equality: Comparing Strategies and Impact. En J. Mendilow y E. Phélippeau (Eds.), *Handbook of Political Party Funding* (pp. 103-124). Edward Elgar Publishing Limited.
- Schneider, H.P. (1995). Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos. *Revista de las Cortes Generales*, 36, 23-42.
- Schumpeter, J.A. (1968). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Aguilar.
- Seligson, M.A. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *The Journal of Politics*, 64(2), 408–433. doi:10.1111/1468-2508.00132

- Smith, G.P. (2012). Capital Structure Determinants for Tax-Exempt Organisations: Evidence from the UK. *Financial Accountability & Management*, 28(2), 143–163. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00540.x>
- Smulders, J., y Maddens, B. (2017). Spending Levels of Political Parties: An Explanation Based on a Multilevel Analysis. *Government and Opposition*, 54, 1–26. doi:10.1017/gov.2017.19
- Smulders, J., y Maddens, B. (2019). How and Why Do Political Parties Differ in their Spending Patterns? An Empirical Analysis of Expenditure on Party Payroll Staff. *International Political Science Review*, 40(2), 215–230. <https://doi.org/10.1177/0192512117744677>
- Sobrado L.A. (2010). La Financiación de los Partidos Políticos en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral*, 9, 1-43.
- Sorauf, F. J. (1994). Politics, Experience and the First Amendment: The Case of American Campaign Finance. *Columbia Law Review*, 94, 1348-1368.
- Stokes, S. (2007). Political Clientelism. En S. Stokes y C. Boix (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 604-627). Oxford University Press.
- Stone, D. (2005). Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition. En T. Hashimoto, S. Hell, y S-W Nam (Eds.), *Public Policy Research and Training in Vietnam*, (pp. 38-108). Asian Development Bank Institute.
- Stone, D. (2007) Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes. *Public Administration* 85(2), 259-78.

- Stone D. y Ullrich, H. (2003). *Policy Research Institutes and Think Tanks in Western Europe: Development Trends and Perspectives*. Discussion Paper, 24. Local Government Institute.
- Stone, D. y Denham, A. (2004). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester University Press.
- Stone, D., Denham, A. y Garnett, M. (1998). *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester University Press.
- Stratmann, T. y Aparicio-Castillo, F. J. (2006). Competition Policy for Elections: Do Campaign Contribution Limits Matter? *Public Choice*, 127, 177–206. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-1252-x>
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (1997). *Corruption, Public Investment and Growth*. IMF Working Paper. International Monetary Found.
- Tello, M. (2013). *Guía de Think Tanks en España*. Centro de Estudios Tomás y Valiente.
- Thompson, A. (1994). *Think Tanks en la Argentina: Conocimiento, Instituciones y Política*. Documento CEDES, 102, Serie: Organizaciones no Gubernamentales y Filantropía. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Tollison, R.D. (2012). The Economic Theory of Rent Seeking. *Public Choice*, 152(1-2), 73–82. doi:10.1007/s11127-011-9852-5
- Torres del Moral, A. (2009). La Reforma del Sistema Electoral o la Cuadratura del Círculo. *Revista de Derecho Político*, 74, 51-111.

- Transparency International France (2019). *Financement de la Vie Politique. L'urgence d'une Réforme*. <https://knowledgehub.transparency.org/product/financement-de-la-vie-politique-fran%C3%A7aise-lurgence-dune-r%C3%A9forme>
- Tukey, J.W. (1977). *Exploratory Data Analysis*. Reading. Addison-Wesley.
- Uña, G., Cogliandro, G. y Labaqui, J. (2004). *Políticas Públicas y Toma de Decisiones: los Think Tanks en Argentina*. Documento de Trabajo. Fundación Konrad Adenauer.
- Uña, G., Lupica, C. y Strazza, L. (2010). *Think Tanks, Decisores Gubernamentales y Actores Políticos: Factores Críticos para Fortalecer el Vínculo entre el Conocimiento y las Políticas Públicas en Argentina*. Documentos de Trabajo, 2. Fundación Siena y Fundación Konrad Adenauer.
- Urigüen, N. (2014). Política de la República Federal de Alemania hacia España durante el Franquismo y la Transición (1949-1979). Pasado y Memoria. *Revista de Historia Contemporánea*, 13, 197-225.
- Urigüen, N. (2020). La Ayuda del Partido Liberal Alemán y la Friedrich-Naumann-Stiftung a sus Homólogos Españoles en la Transición. *Historia y Política*, 43, 327-359.
- Urrutia, O. (2013). The Role of Think Tanks in the Definition and Application of Defense Policies and Strategies. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2, 1-33.
- Valero, A. (2012). Citizens United y la Financiación de las Campañas Electorales en el Derecho Norteamericano. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 433-453.

- Van Biezen, I. (2000). Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal. *Party Politics*, 6(3), 329–342. doi:10.1177/135406880006003004
- Van Biezen, I. (2003). *Financing Political Parties and Election Campaigns*. Council of Europe.
- Van Biezen, I. (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, 10(6), 329–342. doi: 10.1177/1354068804046914
- Van Biezen, I. y Kopecky, P. (2007). The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies. *Party Politics*, 13, 235–54. doi: 10.1177/1354068807073875
- Van Biezen, I. (2010). Campaign and Party Finance. En L. LeDuc, R.G. Niemi y P. Norris (Eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (pp. 65–94). Sage.
- Van Biezen, I. y Rashkova, E.R. (2012). Deterring New Party Entry? The Impact of State Regulation on the Permeability of Party Systems. *Party Politics*, 20(6), 890–903. doi:10.1177/1354068812458616
- Van Biezen, I., Mair, P. y Poguntke, T. (2012). Going, Going, . . . Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51(1), 24–56. doi:10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x
- Van Biezen, I. y Poguntke, T. (2014). The Decline of Membership-Based Politics. *Party Politics*, 20(2), 205–216. doi:10.1177/1354068813519969

- Van Biezen, I. y Kopecký, P. (2017). The Paradox of Party Funding. The Limited Impact of State Subsidies on Party Membership. En S.E. Scarrow, P.D. Webb y T. Poguntke (Eds.), *Organizing Political Parties. Representation, Participation and Power* (pp.84-105). Oxford University Press
- Vanberg, G. (2004). Pushing the Limits: Party Finance Legislation and the Bundesverfassungsgericht. In *The Politics of Constitutional Review in Germany* (pp. 143-167). Cambridge University Press.
- Vendrell, A. (2008): *La Dinámica de la Estructura de Capital. Evidencia para la Pequeña Empresa Española* [Tesis Doctoral]. Universidad de Lérida.  
<https://repositori.udl.cat/>
- Vernardakis, C. (2014). The Financing of Parties and its Impact on their Transformation from Institutions of Social Representation to Institutions of State Legitimation. The Case of Greece. *The Legal Regulation of Political Parties, Working Paper*, 42.
- Von Beyme, K. (1986). *Los Partidos Políticos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Walecki, M. (2004). Political Money and Corruption. In *Global Corruption Report* (pp. 19-30). Transparency International. Pluto Press.
- Walecki, M. (2007). *Spending Limits as a Policy Option*. Series: White Paper. IFES Political Finance.
- Ware, A. (2004). *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*. Istmo.



- Weaver R.K. (1989). The Changing World of Think Tanks. *PS: Political Science and Politics*, 22(3), 563–578. doi:10.2307/419623
- Weber, M. (1964) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Wert, J. I. (1984). La Campaña Electoral de Octubre de 1982: el Camino del Cambio. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 28, 63-84
- Whiteley, P. (2011). Is The Party Over? The Decline of Party Activism and Membership Across the Democratic World. *Party Politics*, 17, 21–44. doi: 10.1177/1354068810365505
- Xifra, J. (2005). Los *Think Tank* y *Advocacy Tank* como Actores de la Comunicación Política. *Revista Anàlisi*, 32, 73-91.
- Zovatto, D. (2006). Dinero y Política en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 2, 1-37.

# SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ALCANCE DE LA LEY DE FINANCIACIÓN DE 2007

Mónica González Morales

*Profesora de Economía Financiera y Contabilidad  
Universidad Miguel Hernández*

José Antonio Cavero Rubio

*Profesor Titular de Economía Financiera y Contabilidad  
Universidad Miguel Hernández*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Marco jurídico aplicable. 3. La financiación de los partidos políticos españoles: 3.1. Modelo de financiación. 3.2. El endeudamiento bancario. 4. Análisis económico y financiero de los partidos políticos. 5. La situación económica y financiera de los partidos políticos. 6. Discusión y conclusiones. 7. Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

Las necesidades financieras de los partidos políticos españoles no han hecho más que ir en aumento desde el restablecimiento de la democracia en 1977. Para el sostenimiento de la actividad ordinaria y, sobre todo, para la financiación de las campañas electorales, los partidos políticos precisan ingentes sumas de dinero que no logran cubrir con las subvenciones públicas y los ingresos privados que reciben. Por este motivo, la práctica habitual es recurrir al endeudamiento con entidades financieras, constituyéndose como la tercera vía de financiación de estas organizaciones (Ariño, 2009).

Precisamente, el endeudamiento bancario se ha hecho crónico en la estructura financiera de muchos partidos políticos dejando a algunas de estas formaciones en una situación de quiebra técnica con patrimonios netos negativos (Rodríguez Teruel y Casal Bértoa, 2016) Y, aunque la financiación de los partidos políticos españoles ha sido abordada por distintos autores (Ariño, 2009; Van Biezen, 2000, 2008; García Viñuela y Artés, 2005; García Viñuela y González de Aguilar, 2014), es muy escasa la literatura que se ha ocupado del estudio de la estructura económica y financiera de los partidos políticos. Cabe mencionar el trabajo de Rodríguez López (2011) que analiza el riesgo de solvencia en los partidos políticos españoles entre 1999 y 2005.

Sin embargo, la situación económico-financiera de los partidos políticos adquiere gran relevancia, dadas las importantes consecuencias que puede tener tanto para la organización a nivel interno como para el comportamiento de ésta en la sociedad. En especial, el endeudamiento puede generar problemas de desigualdad entre partidos y, en

consecuencia, ser un perjuicio para la democracia. Y puede tener una implicación todavía más peligrosa, y es que coarte la independencia de los partidos al quedar al servicio del sector financiero generando importantes ineficiencias en el sistema económico del país en la medida en que se articulen políticas en favor de los facilitadores de crédito y no se tenga en tanta consideración el interés general.

Por ello, en este capítulo se examina la situación económico-financiera de los partidos políticos españoles, analizándose el peso de las diferentes fuentes de financiación público-privada, así como cuál es el endeudamiento, solvencia y liquidez de estas organizaciones. En primer lugar, se ofrece una visión general del sistema de financiación de los partidos políticos españoles incluyendo una revisión de la ley de financiación de partidos de 2007 y las reformas de 2012 y 2015. A continuación, se presentan los resultados de la situación económica y financiera de los partidos políticos basados en el análisis de las cuentas anuales de los seis partidos políticos españoles con mayor representación en el Congreso de los Diputados en el periodo comprendido entre 2000 y 2015.

## **II. MARCO JURÍDICO APLICABLE**

El modelo de financiación de los partidos políticos españoles se rige por las normas contempladas en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG) y sus numerosas reformas, que regula la financiación de las elecciones, y fundamentalmente, por la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de partidos políticos (LOFPP), modificada en 2012 y 2015, que establece las normas que regulan la financiación ordinaria y anual.

La aprobación de la LOFPP 2007 contribuyó a dotar de mayor transparencia al sistema de financiación de los partidos políticos. Entre los cambios introducidos se prohibieron las donaciones anónimas, y se fijó un límite de 100.000 euros a las nominativas. Para favorecer la afiliación y las pequeñas contribuciones se estableció una deducción de estas aportaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas con un límite de 600 euros. Se impidió a los partidos políticos realizar actividades de carácter mercantil y se dispuso un régimen sancionador para los casos de incumplimiento de las prohibiciones establecidas por la ley, así como para los de aceptación de donaciones por encima de los límites permitidos. A su vez, esta ley supuso una ampliación de la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas al autorizarle para supervisar las donaciones recibidas por las fundaciones y las asociaciones vinculadas a los partidos políticos, que hasta entonces escapaban del control de la Ley.

Y en esta línea de incremento de la transparencia y fiscalización de los partidos políticos, la LOFPP 2007 dispuso que el Tribunal de Cuentas elaborase un Plan Contable específico para las formaciones políticas de aplicación obligatoria a partir de enero de 2014. Hasta entonces las organizaciones políticas elaboraban los estados contables siguiendo los preceptos del Plan General de Contabilidad para empresas y en algunos aspectos la normativa de la adaptación sectorial para las Entidades Sin Fines Lucrativo, dando lugar a una gran heterogeneidad en los criterios utilizados para la elaboración de las cuentas anuales y en la presentación de las mismas. Este nuevo Plan de Contabilidad, además de establecer criterios contables más adecuados y acordes al sujeto contable, va

a permitir que se presenten estados financieros homogéneos y comparables contribuyendo así a aumentar la transparencia en la gestión de los partidos políticos.

A pesar de todas las reformas introducidas, la aprobación de la LOFPP 2007 supuso desaprovechar la oportunidad de introducir cambios de calado en materia de financiación al no establecer, al igual que su antecesora Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos, ninguna limitación a la financiación pública ni al endeudamiento, ni ningún criterio de proporcionalidad entre esta y la privada. Por el contrario, continuó con el incremento de las subvenciones públicas que ya se había consolidado en la normativa anterior, consecuencia de la estrategia de maximización de ingresos que han seguido los partidos políticos (Scarrow, 2004). Por un lado, se reforzó su hegemonía sobre la financiación privada para la cual se establecieron nuevas limitaciones (Núñez, 2009; Pérez Francesch, 2009) y, por otro se eliminó la prohibición de destinar más del 25% de las subvenciones públicas para gastos ordinarios a la amortización de préstamos, posibilitando de este modo que los partidos aumentaran el endeudamiento, y también se dio cobertura legal a los acuerdos de renegociación de deuda legitimando así las polémicas condonaciones.

En 2012 mediante la Ley Orgánica 5/2012, se efectuó la primera modificación de la LOFPP 2007 como respuesta a la profunda crisis económica y a los casos de financiación ilegal de los partidos políticos acaecidos. Esta modificación normativa tuvo como objetivo endurecer las condiciones para acceder a la financiación privada, e introducir reformas que estuvieran en línea con los ajustes presupuestarios y con las medidas de fomento de la transparencia que estaba llevando a cabo el gobierno en ese momento. Entre estas reformas es de destacar la disminución experimentada por las subvenciones estatales para el gasto ordinario que se redujeron en un 20% respecto a la dotación asignada anteriormente, y la desvinculación de su actualización respecto al índice de precios al consumo. Adicionalmente, la nueva normativa prohibió que las entidades financieras condonaran deudas contraídas por las formaciones políticas por más de 100.000 euros al año y amplió el número de sujetos que no pueden financiar los partidos políticos ni las fundaciones y asociaciones vinculadas. También se reforzaron las potestades otorgadas al Tribunal de Cuentas para imponer sanciones a los partidos políticos en caso de incumplimientos de la ley y para fiscalizar el conjunto de las aportaciones de fundaciones y asociaciones vinculadas.

La segunda y última modificación de la LOFPP 2007 se produjo en 2015 con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2015. Entre las novedades más relevantes hay que mencionar la total prohibición tanto de las donaciones procedentes de personas jurídicas como de las condonaciones de deuda por parte de instituciones de crédito, la devolución de donaciones indebidas y la limitación de las donaciones de personas físicas a 50.000 euros por persona y año.

### **III. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES**

#### ***1. Modelo de financiación***

La LOFPP define para los partidos políticos españoles un modelo de financiación basado en un sistema mixto que permite a estas formaciones recibir fondos de origen tanto

público como privado para el desarrollo de su actividad. El erario público financia tanto a los partidos políticos como a las asociaciones y fundaciones que están vinculadas a éstos. Este tipo de financiación constituye el grueso de los ingresos de los partidos políticos, representando más del 80% de sus recursos en algunos casos, y tiene dos objetivos: por un lado, sufragar la actividad ordinaria y por otro, la electoral. Es un sistema de financiación multinivel en el cual el dinero público procede de las instituciones centrales del Estado, de las autonomías y de las diputaciones y ayuntamientos. Así pues, para atender los gastos ordinarios, el Estado y las Comunidades Autónomas otorgan subvenciones anuales no condicionadas a los partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, en el Senado y en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Estas ayudas se entregan en función del número de escaños y votos obtenidos en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados o Asamblea Legislativa en cuestión. Asimismo, los partidos políticos también pueden recibir financiación de las Corporaciones Locales en las cuales tienen representación.

Por otro lado, también se entregan subvenciones a los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, en el Senado y en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas con el fin de dotarles de medios materiales para asegurar su autonomía organizativa. Aunque, en general se distribuyen entregando una subvención fija para cada grupo y una variable que depende del número de Diputados o Senadores que compone cada grupo, algunos reglamentos autonómicos regulan estas ayudas con otros criterios.

En lo relativo a las subvenciones para la actividad electoral, mientras que las elecciones de ámbito nacional están reguladas por la LOREG, las elecciones autonómicas se rigen por las respectivas leyes autonómicas. En el ámbito estatal, las subvenciones se entregan a las formaciones políticas que concurren a elecciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Parlamento Europeo y a las Administraciones Locales, siempre y cuando obtengan representación. Se conceden subvenciones por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o Senado, en el Parlamento Europeo y por cada concejal en la Administración Local en cuestión, así como por cada voto logrado en las elecciones correspondientes, aunque en este caso, la LOREG solo subvenciona los votos que se hayan obtenido en las circunscripciones en las que se hayan logrado escaños.

La segunda vía de financiación de los partidos políticos son los ingresos de origen privado cuya cuantía resulta muy inferior a los públicos. Proceden principalmente de las cuotas que ingresan los afiliados, las aportaciones que realizan los cargos públicos y las donaciones y legados, aunque también obtienen ingresos a través de la gestión de su patrimonio inmobiliario y otras actividades diversas tales como, actuaciones promocionales o prestaciones de servicios. A estos ingresos hay que sumarle los préstamos del sector financiero sobre los que los partidos políticos mantienen una gran dependencia y que por su importancia se tratarán más extensamente a continuación.

## ***2. El endeudamiento bancario***

A lo largo de cuatro décadas de democracia, los recursos económicos han condicionado la actividad de los partidos políticos (Maroto et al., 2013; Peschard, 2008) y lejos de moderarse, las necesidades económicas de estas organizaciones han ido en aumento (Ariño, 2009; Van Biezen, 2003; Blanco Valdés, 1995). Este hecho, unido a la

circunstancia de que la financiación pública y los exiguos recursos privados son insuficientes, por un lado, para sostener la compleja y engrosada burocracia del partido y, por otro, para hacer frente a una campaña electoral permanente (García Viñuela, 2009), ha desembocado en la ineludible necesidad de recurrir al endeudamiento bancario.

De esta forma, la realidad ha puesto de manifiesto que los partidos políticos no solamente han recurrido de forma habitual al endeudamiento bancario, sino que, en algunos casos, sus niveles son exorbitados. Esta situación es consecuencia inmediata de la facilidad con la cual se les otorgaban los préstamos bancarios, en algunos casos, con condiciones muy ventajosas, como tipos de interés por debajo de las condiciones de mercado y requisitos más laxos para su concesión. Además, cuando era imposible hacer frente a la devolución de las deudas, se alcanzaban acuerdos para su refinanciación, se reducían o eliminaban los intereses o incluso se acordaba la condonación total o parcial de los préstamos (Ariño, 2009; Pérez Ugena, 2015; García Viñuela, 2007).

La condonación de deudas ha sido una práctica extendida de la cual se han beneficiado históricamente la mayoría de organizaciones políticas españolas (Maroto, 2018), a pesar de que la LOFPP 1987 no incluía ninguna referencia explícita al respecto y las formaciones políticas las registraban como ingresos extraordinarios. Sin embargo, la LOFPP 2007 legalizó estas operaciones y dejó la puerta abierta a que las entidades financieras pudieran realizar aportaciones a los partidos políticos sin ningún tipo de limitación cuantitativa reconociendo, expresamente, la posibilidad de que los partidos políticos pudieran llegar a acuerdos de este tipo con entidades de crédito, con la única obligación de informar al Tribunal de Cuentas y al Banco de España en caso de producirse.

La condonación de las deudas bancarias es un acto que constituye en la práctica una donación encubierta y que se puede presumir que pretende algún beneficio y, por ende, es un modo de financiación ilegal o cuando menos inmoral. Supone una vulneración del principio de igualdad para los propios partidos políticos porque no todos tienen el mismo poder para negociar con los bancos (Santano, 2013) y es un perjuicio para los ciudadanos en la medida en que se articulen políticas a favor del sistema financiero y no tanto del interés general.

De todo lo anterior se podría desprender una relación de causalidad entre la facilidad en la obtención de préstamos y el endeudamiento de los partidos políticos. Haciéndose eco de la trascendencia de esta situación, el GRECO en su Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España resultante de la Tercera Ronda de Evaluación (GRECO, 2009), puso de manifiesto su preocupación por el sobreendeudamiento de estas formaciones, tanto por la situación de vulnerabilidad en la que dejaba a los partidos políticos frente a las entidades financieras, como porque los préstamos se pudieran utilizar para financiar a los partidos políticos a través de las donaciones sorteando de este modo la normativa en materia de financiación, ya que quedaban fuera de los umbrales permitidos para las donaciones particulares. Sin embargo, fueron necesarios nuevos apercibimientos por parte del GRECO (2011, 2013) en los Informes de Cumplimiento sobre España, donde se recordaba a las autoridades españolas que no habían sido implementadas medidas encaminadas a reducir el endeudamiento de los partidos políticos y evitar los riesgos mencionados, para que el Parlamento Español finalmente aprobara mediante la Ley orgánica 3/2015, la prohibición total de las condonaciones de deuda por parte de las entidades de crédito.

#### **IV. ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Con el fin de cuantificar el efecto de la LOFPP 2007 y sus reformas en la situación económico-financiera de los partidos políticos se ha analizado la liquidez, la solvencia, la estructura de financiación y el nivel de endeudamiento de los partidos políticos en el período comprendido entre 2000 y 2015.

Los datos se han extraído de las cuentas de resultados y de los balances consolidados presentados en los informes del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de los estados contables de los partidos políticos con representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados entre los años 2000 y 2015. No obstante, hay que subrayar, que para que la información fuera fiable y comparable, ha sido preciso homogeneizar los diferentes formatos de cuentas anuales presentados por los partidos políticos. Además, se han reelaborado de acuerdo con las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas consecuencia de las deficiencias y errores contables detectados en los estados financieros depositados por cada partido político en los ejercicios económicos estudiados.

Para obtener el endeudamiento (END), teniendo en cuenta que algunas formaciones presentan patrimonios netos negativos y de acuerdo con Brusca y Condor (2001), se ha calculado como  $\text{Pasivo Total} / (\text{Pasivo Total} + \text{Patrimonio Neto})$ . La solvencia (SOLV) o distancia a la quiebra como  $\text{Activo Total} / \text{Pasivo Total}$ . Y la liquidez (LIQ) del partido político, es decir, su capacidad para hacer frente a las deudas a corto plazo con el activo circulante o a corto plazo como  $\text{Activo Corriente} / \text{Pasivo Corriente}$ . Por su parte, los ratios que analizan la estructura de financiación de las formaciones políticas se corresponden con el porcentaje que representan los ingresos de cada fuente de financiación sobre los ingresos totales: cuotas de los afiliados (CA), donaciones (D), aportaciones de los cargos públicos (ACP), otros ingresos (OTR), subvenciones (SUB) y el saldo neto de los préstamos de entidades financieras (PEF). Para el cálculo de esta última variable y ante la imposibilidad de acceder al detalle de los créditos bancarios de los partidos políticos se han contabilizado como ingreso el incremento anual de la deuda bancaria. En los ejercicios en los que la deuda no se ha incrementado o se ha reducido no se han registrado ingresos por este concepto. Y, finalmente también se ha considerado la variable de control tamaño (TAM) que es cuantitativa y se expresa como el logaritmo natural del activo total del partido político.

#### **V. LA SITUACION ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

En la tabla 1 se presentan los estadísticos descriptivos media, mediana y desviación estándar de las variables económicas estudiadas correspondientes a la muestra agrupada y las muestras anterior y posterior a la LOFPP 2007. La última columna de la tabla 1 presenta los resultados de la prueba t-Student a partir de la comparación de las muestras correspondientes a los períodos pre y post LOFPP 2007. Esto permite verificar si el valor de las variables en los períodos anteriores y posteriores a la LOFPP 2007 muestra diferencias estadísticamente significativas después de los cambios introducidos por esta

normativa. La media, mediana y desviación estándar de las variables económicas analizadas para cada partido político en el período pre-LOFPP 2007 y post-LOFPP 2007 se muestran en las tablas 2 y 3, respectivamente.

TABLA 1. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS Y DIFERENCIAS ESTADÍSTICAS DE LAS MUESTRAS PRE Y POST LOFPP 2007

Variables <sup>a</sup>	Muestra Pre-LOFPP 2007 n = 48			Muestra Post-LOFPP2007 n = 48			Muestra agrupada n= 96			t-Student
	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS	Pre-periodos - Post-periodos
END	1,01	0,78	0,81	0,73	0,55	0,67	0,87	0,65	0,75	0,28*
SOLV	1,95	1,28	1,90	2,27	1,80	1,39	2,11	1,54	1,66	-0,32
LIQU	2,92	1,54	3,91	2,99	1,67	2,41	2,96	1,65	3,23	-0,07
TAM	7,44	7,31	0,47	7,62	7,73	0,49	7,53	7,42	0,48	-0,18*
CA %	10,48	9,22	5,84	10,97	7,29	9,22	10,73	7,86	7,68	-0,49
ACP %	4,88	5,79	2,76	6,13	7,00	3,37	5,52	6,04	3,14	-1,26
D %	6,09	3,96	7,24	1,02	0,43	1,40	3,55	0,85	5,78	5,07**
SUB %	57,98	59,88	17,62	64,09	65,30	17,13	61,04	63,57	17,56	-6,12*
OTR %	14,80	12,60	13,24	12,31	7,58	12,28	13,56	9,92	12,77	2,49
PEF %	6,40	0,00	9,46	6,24	2,21	8,29	6,32	0,24	8,85	0,16

Fuente: Tribunal de Cuentas

\* Significativo en el nivel 0,1 (bilateral). \*\* Significativo en el nivel 0,01(bilateral)

<sup>a</sup>Donde para el partido i en el año t: END = Pasivo<sub>it</sub> /Patrimonio Neto<sub>it</sub> +Pasivo<sub>it</sub>. SOLV= Activo<sub>it</sub>/Pasivo<sub>it</sub>. LIQ= Activo Corriente<sub>it</sub>/Pasivo Corriente<sub>it</sub>. TAM= logaritmo natural del total de activo SUB= total financiación pública<sub>it</sub> /ingresos<sub>it</sub>. CA = cuotas de afiliados<sub>it</sub> /ingresos<sub>it</sub>. ACP = aportaciones cargos públicos<sub>it</sub> /ingresos<sub>it</sub>. D = donaciones<sub>it</sub> /tesorería<sub>it</sub>. OTR= ingresos diversos<sub>it</sub> /ingresos<sub>it</sub>. PEF= flujo neto de préstamos bancarios<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>

Tal y como se desprende de la tabla 1 las diferencias entre períodos son significativas para las variables END, SOLV y TAM. Esto sugiere que las reformas introducidas por la LOFPP 2007 han supuesto una disminución del endeudamiento de las formaciones políticas y, en consecuencia, un aumento de su solvencia. No obstante, lo más llamativo es la desigualdad financiera de las organizaciones y, en especial, el elevado endeudamiento de IU frente al del PNV que refleja una situación financiera muy saneada (tablas 2 y 3).

Respecto a la reducción del endeudamiento, la legalización de la condonación de deudas e intereses podría haber tenido un impacto positivo porque lo cierto es que los ingresos procedentes de los créditos bancarios, que son el principal componente de su pasivo, no ha experimentado apenas variación. Lo que sí está claro es que los partidos han aumentado el volumen de sus activos tal como muestra el aumento de su tamaño y eso, junto con la reducción del endeudamiento, ha contribuido a aumentar su solvencia financiera (aunque este dato no es estadísticamente significativo).

Respecto a la reducción del endeudamiento, la legalización de la condonación de deudas e intereses podría haber tenido un impacto positivo porque lo cierto es que los ingresos procedentes de los créditos bancarios, que son el principal componente de su pasivo, no ha experimentado apenas variación. Lo que sí está claro es que los partidos, sin ser estadísticamente significativo, han aumentado el volumen de sus activos tal como muestra el aumento de su tamaño y eso, junto con la reducción del endeudamiento, ha contribuido a aumentar su solvencia financiera.



TABLA 2. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS PARA CADA PARTIDO EN PERÍODO PRE-LOFPP 2007 (2000-2007)

Variables <sup>a</sup>	Partido																	
	IU			PSOE			PP			CDC			PNV			PSC		
	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS
END	2,49	2,28	0,74	0,72	0,74	0,10	0,79	0,78	0,20	0,85	1,02	0,39	0,18	0,18	0,04	1,05	1,07	0,46
SOLV	0,43	0,44	0,13	1,42	1,34	0,21	1,33	1,28	0,31	1,56	0,98	0,97	5,80	5,47	1,25	1,15	0,99	0,55
LIQ	0,59	0,63	0,25	2,31	2,19	0,47	1,12	1,11	0,37	1,04	0,28	1,17	10,29	8,22	4,22	2,17	1,17	2,42
TAM	6,90	6,94	0,20	7,91	7,94	0,09	7,58	7,61	0,26	6,97	7,00	0,06	8,05	8,05	0,01	7,20	7,18	0,12
CA %	8,50	7,34	4,13	10,13	9,61	1,40	10,93	10,11	2,32	21,16	21,54	4,49	4,96	5,05	0,78	7,19	7,74	1,17
ACP %	5,79	5,74	2,18	6,29	6,53	0,58	0,10	0,00	0,27	----	----	----	7,01	7,10	1,28	5,20	5,34	1,06
D %	0,72	0,43	0,81	0,19	0,26	0,16	4,31	4,33	0,66	20,29	20,33	4,43	7,87	7,50	2,65	3,14	3,00	1,87
SUB %	61,84	62,03	14,68	62,72	62,92	6,10	75,72	79,67	11,81	36,52	41,35	11,70	42,65	44,38	10,52	68,43	70,13	11,14
OTR %	14,85	8,85	13,69	13,57	12,97	5,20	1,36	1,18	0,43	17,84	15,18	11,68	28,35	26,91	14,39	12,84	6,86	13,65
PEF %	8,30	8,25	8,25	5,92	0,10	8,79	7,59	0,00	13,68	4,19	0,00	8,41	9,17	4,50	11,44	3,20	0,00	5,95

Fuente: Tribunal de Cuentas

<sup>a</sup>Donde para el partido i en el año t: END = Pasivo<sub>it</sub> / Patrimonio Neto<sub>it</sub> + Pasivo<sub>it</sub>. SOLV= Activo<sub>it</sub> / Pasivo<sub>it</sub>. LIQ= Activo Corriente<sub>it</sub> / Pasivo Corriente<sub>it</sub>. TAM= logaritmo natural del total de activo SUB= total financiación pública<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. CA = cuotas de afiliados<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. ACP = aportaciones cargos públicos<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. D = donaciones<sub>it</sub> / tesorería<sub>it</sub>. OTR= ingresos diversos<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. PEF= flujo neto de préstamos bancarios<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>

TABLA 3. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS PARA CADA PARTIDO EN PERÍODO POST-LOFPP 2007 (2008-2015)

Variables <sup>a</sup>	Partido																	
	IU			PSOE			PP			CDC			PNV			PSC		
	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS	M	Md	DS
END	2,07	2,22	0,58	0,64	0,66	0,05	0,55	0,55	0,13	0,39	0,36	0,14	0,21	0,22	0,03	0,54	0,55	0,11
SOLV	0,62	0,48	0,31	1,56	1,53	0,14	1,95	1,82	0,55	2,77	2,77	0,75	4,78	4,68	0,66	1,95	1,81	0,45
LIQ	1,19	1,13	0,25	2,71	2,53	1,00	2,84	2,27	1,52	0,87	0,90	0,27	6,12	5,86	1,35	4,25	3,90	3,45
TAM	6,98	6,93	0,24	8,08	8,08	0,03	8,05	8,06	0,05	7,13	7,10	0,07	8,10	8,10	0,01	7,41	7,39	0,05
CA %	7,62	7,28	5,18	12,92	12,47	1,77	5,09	4,81	2,50	28,18	30,38	8,91	5,50	5,53	1,69	6,53	6,37	0,62
ACP %	4,86	2,81	3,90	4,72	5,05	1,41	5,73	5,76	4,10	----	----	----	8,50	8,00	2,07	8,38	8,50	1,06
D %	0,19	0,26	0,16	2,44	2,62	1,83	0,79	0,67	0,34	2,14	1,77	1,90	0,46	0,55	0,32	0,10	0,00	0,18
SUB %	70,02	69,76	10,77	66,96	66,75	5,78	82,27	82,79	5,15	35,71	34,08	12,09	56,58	56,64	7,57	73,02	75,91	9,33
OTR %	10,22	7,20	11,41	8,28	8,17	4,82	2,16	1,83	1,43	29,89	31,21	11,19	20,55	18,85	6,94	2,78	1,72	2,95
PEF %	7,09	0,00	11,83	4,68	3,59	4,45	3,96	0,14	6,21	4,04	0,00	6,06	8,56	3,21	10,86	9,10	8,46	8,81

Fuente: Tribunal de Cuentas

<sup>a</sup>Donde para el partido i en el año t: END = Pasivo<sub>it</sub> / Patrimonio Neto<sub>it</sub> + Pasivo<sub>it</sub>. SOLV= Activo<sub>it</sub> / Pasivo<sub>it</sub>. LIQ= Activo Corriente<sub>it</sub> / Pasivo Corriente<sub>it</sub>. TAM= logaritmo natural del total de activo SUB= total financiación pública<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. CA = cuotas de afiliados<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. ACP = aportaciones cargos públicos<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. D = donaciones<sub>it</sub> / tesorería<sub>it</sub>. OTR= ingresos diversos<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>. PEF= flujo neto de préstamos bancarios<sub>it</sub> / ingresos<sub>it</sub>

Otra observación que se desprende de los datos presentados en la tabla 1 es que el peso de los ingresos que provienen del erario público son estadísticamente superiores en el período post LOFPP 2007 cubriendo, entre 2008 y 2015, las subvenciones públicas casi dos tercios de los ingresos totales de los partidos políticos. Este dato reflejaría el incremento de las subvenciones estatales que contempló la LOFPP 2007 (20%) que reforzó la hegemonía de la financiación pública sobre la privada. Y, pese a que la reforma de 2012 impuso una reducción de estas subvenciones, la incapacidad para captar más recursos del sector privado y el resto de aportaciones públicas (autonómicas y locales) hacen que los partidos hayan aumentado la dependencia financiera de las administraciones públicas.

Pero las subvenciones públicas no tienen la misma importancia en todas las formaciones políticas. Como se aprecia en las tablas 2 y 3, el PP es el partido con mayor dependencia de la financiación pública en contraposición con los partidos nacionalistas PNV y CDC que son los menos dependientes. La financiación privada constituye, por tanto, una fuente menor de ingresos para la mayoría de partidos políticos a pesar de que, como señala Ariño (2009), los partidos deberían ser principalmente sostenidos por aquellos que los apoyan.

Respecto a las variables que analizan el peso de cada una de las fuentes de financiación privada solo se constatan diferencias estadísticamente significativas para las donaciones que se han reducido considerablemente durante el período post LOFPP 2007. No en vano, el objetivo de la LOFPP 2007 y sus reformas fue combatir la corrupción entre los partidos políticos (García Viñuela y González de Aguilar, 2014) y las donaciones son uno de los principales medios para corromper a la clase política a través del dinero interesado y, muy especialmente, las donaciones que se amparan en el anonimato. Así pues, la prohibición de las donaciones anónimas, las procedentes de personas jurídicas y las demás limitaciones cuantitativas y cualitativas que se establecieron para esta fuente de financiación han supuesto que disminuyan de forma notable los ingresos por este concepto. De todos modos, como señalan Jiménez y Villoria (2018), el control de las donaciones sigue siendo un problema incluso después de la reforma de 2015 y, fundamentalmente, porque las prohibiciones y limitaciones mencionadas no son aplicables a las aportaciones que se hacen a las fundaciones vinculadas a los partidos políticos.

Una categoría de ingresos que se ha mantenido prácticamente inalterada durante todo el período es la de las cuotas de los afiliados, evidenciándose así el poco o nulo efecto que han tenido las desgravaciones fiscales introducidas por la LOFPP 2007 para estas contribuciones. Sin embargo, hay que mencionar la contradicción que supone este dato, ya que el censo de afiliados que declaran los partidos ha experimentado un crecimiento continuo que no se refleja en estos ingresos. Baras et al. (2015) encuentran la explicación en que ese incremento de afiliados se debe en realidad a simpatizantes del partido que no pagan ninguna cuota. En cualquier caso, evidencia la debilidad y el debilitamiento de unos ingresos que tratándose de organizaciones privadas deberían ser mucho más significativos, ya que como señala Van Biezen (2003:17) “son la forma más democrática y legítima de financiación de los partidos”.

Por otro lado, las aportaciones que hacen los cargos políticos a sus partidos, los denominados impuestos del partido, se han incrementado ligeramente tras la LOFPP 2007 pese a que continúan teniendo una exigua representación en la financiación de los partidos políticos y apenas superan el 6 % de media. Esta categoría de ingresos no muestra tantas diferencias entre partidos como las cuotas. No obstante, CDC no registra ningún ingreso por este concepto hasta 2014, lo cual no indica que no los haya habido, sino que no se han contabilizado en esa categoría de ingresos porque son contribuciones contempladas en los

estatutos de las formaciones políticas y en los de los grupos parlamentarios y, por tanto, aceptadas y pagadas por los titulares de cargos.

Por último, aunque no resulta estadísticamente significativo, la variable que representa los ingresos diversos ha experimentado un decremento en el período post LOFPP 2007. En la tabla 1 se puede ver que estos recursos de procedencia heterogénea se han reducido en más de un 2 % de media. La prohibición de que los partidos realicen actividades mercantiles que introdujo la LOFPP 2007 podría haber afectado a este descenso, sin embargo, los partidos siguen obteniendo rentas a través de la gestión de su patrimonio.

## VI. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este capítulo ha ofrecido un análisis longitudinal y comparativo de la situación económico-financiera de los partidos políticos españoles. El análisis de los datos ha puesto en evidencia tres realidades: la excesiva y creciente dependencia del dinero público, el escaso apoyo económico de los ciudadanos a los partidos políticos y el elevado endeudamiento de algunas formaciones. Todos estos aspectos pueden ir en contra de la igualdad de oportunidades entre partidos y, en consecuencia, en detrimento de la democracia.

En primer lugar, aunque el principal argumento en favor de las subvenciones públicas es que garantizan la independencia de los partidos frente a determinados grupos de poder y los intereses privados de estos, un sistema de reparto basado en la representatividad excluye a fuerzas políticas emergentes y favorece a los partidos establecidos perpetuando el *statu quo* (Katz y Mair, 1995). Además, un exceso de fondos públicos desincentiva a los partidos en la búsqueda de recursos privados y, por lo tanto, los distancia de la sociedad civil.

Por otra parte, las limitaciones a la financiación privada tampoco contribuyen necesariamente a la igualdad de oportunidades y, en cambio, sí pueden aumentar el distanciamiento de la opinión pública y hacer que los partidos busquen otras vías ilegales de financiación (Casal Bértoa y Spirova, 2013). La solución para evitar que el dinero interesado influya en las decisiones políticas pasaría por el control y la transparencia, por la identificación de los donantes y las cantidades donadas y no por la limitación o prohibición sistemática (García Viñuela y Artés, 2005; Pérez Ugena, 2015). De esta forma se podría evitar en parte, como ha ocurrido con los partidos políticos españoles, la tentación de que recurran a alternativas de financiación situadas fuera de la legalidad.

Y, por último, el sobreendeudamiento es otro de los factores que tiene repercusión sobre la igualdad de oportunidades y el sistema de partidos. Deja a los partidos en una situación de vulnerabilidad financiera que complica el desarrollo de su labor institucional y social dificultando gravemente su capacidad para competir con el resto de fuerzas políticas. Asimismo, la necesidad de recurrir a las entidades de crédito puede limitar la independencia de los partidos, pudiendo de este modo los facilitadores de crédito manipular las decisiones políticas.

En definitiva, estos resultados constatarían las debilidades del sistema de financiación para garantizar la igualdad de oportunidades, suficiencia e independencia de los partidos. Y aunque, la LOFPP 2007 y sus posteriores reformas han introducido mecanismos de control y transparencia de la actividad económica de los partidos no ha afrontado cambios significativos orientados a un nuevo modelo económico de financiación que contribuya a fortalecer estas premisas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Ariño, Gaspar (2009) *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Ediciones Cinca.
- Baras, Montserrat, Barberà, Oscar, Barrio, Astrid, Correa, Patricia y Rodríguez Teruel, Juan (2015) "Party membership in Spain and congress delegates". En E. Van Haute y A. Gauja (eds.), *Party Members and Activists*. Londres: Routledge, pp. 17-33.
- Blanco Valdés, Roberto (1995) "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, pp. 163-197.
- Brusca, María Isabel y Condor, Vicente (2001) "El análisis financiero en las administraciones locales". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 30, núm. 108, pp. 475-503.
- Casal Bértoa, Fernando y Spirova, María (2013) "Get a subsidy or perish! Public funding and party survival in Eastern Europe". *The Legal Regulation of Political Parties. Working Paper Series*, núm. 29.
- García Viñuela, Enrique (2007) "La Regulación del Dinero Público". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 118, pp. 65-95.
- García Viñuela, Enrique (2009) "Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 20, pp. 75-96.
- García Viñuela, Enrique y Artés, Joaquín (2005). "El gasto público en financiación política. Las subvenciones para el gasto ordinario de los partidos". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 128, pp. 255-291.
- García Viñuela, Enrique y González de Aguilar, Carmen (2014) "Financiación de los partidos y búsqueda de rentas: un análisis de las reformas de la financiación política española de 2007 y 2012". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 34, pp. 145-165.
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) (2009) *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain. Transparency of Party Funding (Theme II)*. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806c9d70> 17-06-2018
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) (2011) *Third Evaluation Round. Compliance Report Spain. Transparency of Party Funding*. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806c9daf> 17-06-2018
- Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) (2013) *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain. Transparency of Party Funding*. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806c9db2> 17-06-2018
- Jiménez, Fernando y Villoria, Manuel (2018) "Party funding in Spain". En J. Mendilow y E. Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*. UK: Edward Elgar publishing, pp. 349-364.
- Katz, Richard S. y Mair, Peter (1995) "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, núm. 1, pp. 5-28.
- Maroto, Manuel, Anderica, Victoria, Baleato, Suso y Ongil, Miguel (2013) *Qué hacemos con la financiación de los partidos*. Madrid: Akal.
- Maroto, Manuel (2018). "Una democracia nada perfecta: continuidades en la financiación de los partidos españoles desde la transición política a nuestros días". *Hispania Nova*, núm. 16, pp. 685-710.
- Núñez, Manuel (2009) "La financiación de los partidos políticos". *Revista Española de Control Externo*, núm. 33, pp. 163-174.
- Pérez Francesch, Joan Luis (2009) "La financiación de los partidos políticos en España: Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva ley orgánica 8/2007, de 4 de julio". *Papers*, núm. 92, pp. 249-271.
- Pérez Ugena, María (2015) "El papel actual de los partidos políticos. Consecuencias para el modelo de financiación". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp. 383-411.
- Peschard, Jacqueline (2008) *Transparencia y partidos políticos. Cuadernos de transparencia 8*. México: IFAI.

- Rodríguez López, Ángel (2011) *Contabilidad y financiación de los partidos políticos*. Valencia: Edición Fiscal CISS.
- Rodríguez Teruel, Juan y Casal Bértoa, Fernando (2016) “La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada”. *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 82, pp. 159-178.
- Santano, Ana Claudia (2013) *El Análisis Constitucional Del Sistema De Financiación Pública De Partidos Políticos En España*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.
- Scarrow, Susan E. (2004) “Explaining political finance reforms: competition and context”. *Party Politics*, núm. 10, pp. 653–75.
- Van Biezen, Ingrid (2000). “Party Financing in New Democracies: Spain and Portugal”. *Party politics*, vol. 6, núm. 3, pp. 701-722.
- (2003) *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
  - (2008) “State intervention in party politics: the public funding and regulation of political parties”. *European Review*, vol. 16, núm. 3, pp.337-353.

## THE INFLUENCE OF PARTY FUNDING ON THE BANK INDEBTEDNESS OF POLITICAL PARTIES

José Antonio Cavero-Rubio y Mónica González-Morales

### ABSTRACT

Political parties are private organizations that perform public functions and, as such, they are the mechanisms for representing the interests and ideologies of citizens. In order to fulfil this role, they receive both public and private funding. However, since the financing they obtain is insufficient to cover their excessive expenses, it has become common practice for them to resort to loans with credit institutions, resulting in a high bank indebtedness. In this respect, since bank indebtedness can hinder the equal opportunities of political parties, limit their independence and generate agency costs, the aim of this study is to analyse the relationship between the different funding sources of political parties and their bank indebtedness. In addition, a series of aspects have been taken into account that may condition the variables studied and their relationship, such as the current political finance regulation, the geographical scope of the political party, its size and having governed the country. To this end, a longitudinal study has been carried out, including an analysis of the financial and accounting statements of the ten Spanish political parties represented in Congress between 2000 and 2013. The results of the panel data technique indicate that the bank indebtedness of political parties is conditioned by both private and public resources. In addition, while size influences bank indebtedness positively, geographical area has a negative effect. Having governed also conditions bank indebtedness, although its sign depends on the source of private funding.

**Keywords:** political parties, party funding, bank indebtedness, agency costs, Spain.

JEL classification: D73, H50, H83, M41

## LA INFLUENCIA DE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN SU ENDEUDAMIENTO BANCARIO

### RESUMEN

Los partidos políticos son organizaciones privadas que cumplen funciones públicas, al ser mecanismos de representación de los intereses y de las ideologías de la ciudadanía. Para ello, reciben financiación tanto pública como de particulares. Sin embargo, dado que la financiación obtenida es insuficiente para cubrir sus desmedidos gastos, han convertido en práctica habitual recurrir a los préstamos con entidades financieras, asumiendo un elevado endeudamiento bancario. A este respecto, puesto que el endeudamiento bancario puede obstaculizar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos, limitar su independencia y generar costes de agencia, el objetivo de este estudio es analizar la relación existente entre las distintas fuentes de financiación de los partidos políticos y su endeudamiento bancario. Adicionalmente se han tenido en cuenta una serie de aspectos que pueden condicionar las variables estudiadas y su relación, como son la normativa vigente en materia de financiación, el ámbito geográfico del partido político, su tamaño y haber gobernado el país. Para ello, se ha realizado un estudio longitudinal donde se han analizado los estados financiero-contables de los diez partidos políticos españoles representados en el Congreso de los Diputados entre 2000 y 2013. A través de la utilización de la técnica de datos de panel, los resultados indican que el endeudamiento bancario de los partidos políticos está condicionado tanto por los recursos privados como los públicos. Además, mientras que el tamaño tiene una influencia positiva sobre el endeudamiento bancario, para el ámbito geográfico es negativa. Haber gobernado también condiciona el endeudamiento bancario, aunque su signo depende de la fuente de financiación privada.

**Palabras clave:** partidos políticos, sistema de financiación, endeudamiento bancario, costes de agencia, España.

## Introduction

Political parties are private organisations with a public mission that require funding to carry out their activities. In order to sustain their ordinary activity and above all to finance election campaigns, political parties need huge sums of money that they are unable to cover with the state subsidies and private income they receive. For this reason, the usual practice is to resort to indebtedness with credit institutions, which has become an important source of funding for these organizations (Ariño, 2009). In this regard, in 2015, according to data extracted from the Court of Auditors (CA) (2015), bank debt represented 70.95% of the total public-private revenue of political parties. This financial insufficiency has led to a situation of chronic indebtedness in the financial structure of many political formations, leading some of them to a situation of technical bankruptcy with negative net worth (Rodríguez Teruel & Casal Bértoa, 2016).

Although bank financing is widely used by political parties, dependence on this practice cannot be justified today as it was in the early years of Spanish democracy. In this period, public subsidies were mainly used to finance election campaigns and the activity of parliamentary groups. In addition, after years of prohibition, the lack of social roots of political parties. Both circumstances meant that political parties had serious difficulties in being able to meet current expenses (GarcíaViñuela & Artés, 2005). However, after the adoption of Organic Law 3/1987 on the Financing of Political Parties (OLFPP 1987), this situation changed. This law regulated the ordinary funding of political parties for the first time and set a 140% increase in state subsidies for ordinary expenditure (García Viñuela & González de Aguilar, 2014), which would partly contribute to solving the historical debt that political parties had with credit institutions (Martinez Cousinou, 2013; Maroto, 2018).

Since then, resources from public coffers have become the main source of party funding, and the approval of the current Organic Law 8/2007 on the Financing of Political Parties (OLFPP 2007) would reinforce their financial importance. While on the one hand, this law introduced control and transparency measures, it also entailed an additional restriction on funding from individuals, legal cover for unlimited debt cancellation, and a consolidation of the prevailing state funding regime.

However, despite the fact that these reforms increased public resources for political parties, their economic problems have persisted. The volume of public subsidies resulted in organizations becoming totally dependent on the State and without any incentives to seek funding from individuals. The apparent inability of political parties to involve their voters economically in their ideological project has been compensated with public money and loans from the banking sector. In this respect, according to CA data, political party subsidies experienced significant growth, with an increase of almost 53% between 1988 and 2009. This increase in subsidies received by political parties was especially remarkable during the decade 2000 and 2009 (29.21%), since every year political parties saw this item rise and it was not until 2010 that this situation was reversed. In the context of the economic crisis, the parties adopted a policy of reducing their own subsidies, which meant cutting them by 38.27% between 2009 and 2015. This action was not so much a strategy of economising public budgets, but rather an interest in recovering part of their loss of legitimacy in the eyes of public opinion and voters as a result of corruption (Rodríguez Teruel & Casal Bértoa, 2018).

The main cause of the bank indebtedness of political parties could be attributed to their need to have the largest amount possible of financial resources to compete in elections. In the same way that the governing parties increase public spending during election years to gain votes and secure re-election, (García Sánchez et al., 2010; Balaguer & Brun, 2013), political parties have assumed that the greater the electoral expenditure, the greater the number of votes. Consequently, in order to guarantee greater representation, they incur excessive electoral expenses. It is a perverse system where political parties imitate the behaviour of their adversaries. When a party makes large investments in its electoral campaign, rival parties are forced to also increase their expenditure so they can obtain an electoral benefit (Pinto-Duschinsky, 2008), which does not necessarily imply an additional benefit for either the parties or society. This imitation behaviour could be explained by the political organisations'

interest in achieving the electoral success of others, and avoiding the uncertainty of adopting alternative practices (DiMaggio & Powell, 1983).

In this sense and as a logical consequence, this imitation effect can also be transferred to the practice of systematically resorting to financial credit in order to be able to execute all the expenses they consider necessary to achieve recognition and social representation. Furthermore, this mimetic behaviour of Spanish political parties can also be favoured by institutional factors such as the existence of a regulation that barely contemplates limitations or sanctions on party over-indebtedness, thus contributing to the consolidation of bank indebtedness in political organisations.

Nevertheless, financing through bank indebtedness should be controlled because it can be a distorting factor in the party system and in the country's legislative and economic system. On the one hand, from the point of view of equality of opportunity, if the criteria for access to loans and the conditions of loans are not uniform, bank financing may be an obstacle to political plurality. On the other hand, from the perspective of agency theory, if the behaviour of the agent (political representatives) is conditioned by their financial needs, there is a risk that in their actions the maximisation of their interests prevails, rather than those of the principal (voters). In this regard, it may happen that banks that grant loans and offer below market conditions to political parties could be seeking some kind of benefit, such as regulations or political actions that are favourable to them, thereby generating agency costs of political representation (García Viñuela, 2007).

To reduce these agency losses, control measures and transparency of information can be established, but also other institutional controls. One example is the prohibition of banks from lending money to political parties on below market conditions. Another one is the setting of limits on the bank indebtedness of political parties. It is also possible to intervene in the indebtedness of political parties by controlling their income and expenditure. In any case, as mentioned above, bank debt is a complex issue because of the important political and economic implications it entails and its regulation is also complex. Thus, it is relevant and useful to study the factors that may condition it, by carrying out an analysis that may serve as a reference to the legislator, the citizens, the CA and the financial managers of the parties, for the establishment of appropriate measures that would control the bank debt of political parties. However, so far the literature on the finances of Spanish political parties has mainly dealt with analysing and discussing the financing model of parties (Van Biezen, 2000; Nassmacher, 2001; Argandoña, 2001; Holgado, 2003; García Viñuela & Artés, 2005; Ariño, 2009; Sánchez Muñoz, 2013, 2015; García Viñuela & González de Aguilar, 2014) and in some cases describing their level of bank indebtedness (Ariño, 2000; Nassmacher, 2001; Argandoña, 2001; Holgado, 2003; García Viñuela & Artés, 2005; Ariño, 2009; Sánchez Muñoz, 2013, 2015; García Viñuela & González de Aguilar, 2014). On the other hand, some empirical studies have also analysed the solvency of Spanish parties, concluding that they have a high risk of insolvency (Rodríguez López, 2011). Yet, to date, no attention has been paid to the factors that affect the high dependence of political parties on credit institutions. Hence, the purpose of this study is to fill a gap in previous research by addressing the effect that political party funding sources have on their volume of bank debt.

Thus, the aim of this study is to analyse whether there is a relationship between the different funding sources for the ordinary activity of political parties -public (subsidies) and private (membership fees, contributions from public posts, donations and bank loans)- and the level of bank indebtedness of political parties. And, since the effects of this relationship can be significantly different depending on the characteristics of a political party and the current funding regulations, four control variables have been introduced: the applicable law regulating the different sources of funding for political parties and the possibility of indebtedness; size; geographical scope; and having governed the country.

In order to achieve this objective, a longitudinal study has been carried out, including an analysis of the financial and accounting statements from the CA of the ten Spanish political parties represented in the Congress of Deputies for the period between 2000 and 2013. The results of the panel data technique indicate that the bank indebtedness of political parties is particularly conditioned by both the private and public resources they obtain. However, while public subsidies have a negative impact because the greater this revenue is, the lower bank indebtedness will be, private resources, excepting



membership fees, contribute to increasing the dependence of political parties on banks. The size of the party also influences bank indebtedness significantly, since the larger the party, the lower its bank indebtedness rates. On the other hand, although there is no statistically significant relationship between the financing law and bank indebtedness, the geographical scope is evidently a conditioning factor that makes state level parties resort more to bank debt. Likewise, special attention should be given to the influence that having governed the country has. Unlike the parties that have not governed, for those that have, recourse to bank credit is subject to other additional conditioning factors linked to private funding.

The timeliness and relevance of this study lies in the fact that it identifies factors that condition the bank indebtedness of political parties and establishes the effect they have on this financial indicator. Therefore, these findings may contribute to new reflections which can broaden the debate on the regulation of the public and private funding of political associations. It is therefore considered that this research may be useful for political parties. Awareness of the relationship between funding sources and bank indebtedness can help them to design a more optimal financial structure by balancing the different funding sources. Similarly, knowing how different quantitative and qualitative factors affect the dependence of credit institutions on political parties will provide the legislator with complementary information to reconsider existing regulations. In this way preventive and corrective measures could be adopted to deal with the high level of bank indebtedness of political parties and thus mitigate their possible adverse effects. On a research level, the perspective of this study opens up the possibilities for the development of a future line of research. Finally, citizens will have information about how political parties are financed, as well as their level of indebtedness, allowing them to exercise a legitimate social control over political parties.

The rest of the paper continues with a general overview of the funding system of Spanish political parties, which deals with a review of the legal framework that regulates party funding for ordinary activities and its evolution. In addition, the problems derived from bank indebtedness are raised and the hypothesis to be contrasted is developed. Following this, an outline is given of the sample, variables and methodology used to analyse the data, and the results obtained from the descriptive analysis and those from the application of the panel data technique are presented. Finally, these results are discussed, and the main conclusions are drawn.

## **Bibliographic review**

### *Financing of political parties: public vs. private*

Economic resources play a fundamental role in the development and sustainability of the political system. Just as democracy cannot be conceived without a diversity of parties, it is unthinkable that political actors can defend and articulate democratic pluralism if they do not have sufficient economic resources. However, there are two decisive factors: the funding model adopted, and the legal regulation of the funding sources permitted by a country to provide political parties with financial resources (Casal Bértoa et al., 2014). Both will affect whether their financial needs can be met, and by extension, their need to resort to bank indebtedness to cover the deficits in their economic resources.

In this sense, the funding model applicable in practically all democratic countries is based on a public-private duality. In this respect, while public funding sources are instrumentalised through subsidies, private sources are mainly provided through donations, contributions from public posts, membership fees and bank loans. This model of political party funding is undoubtedly a controversial issue from a double perspective. Firstly, there is the economic aspect related to the importance of the public resources allocated to these organisations and their possible inefficiencies. And, secondly, there are the political and ethical aspects, related to the need for party funding to be subject to justification, control and inspection before the State and citizens.

Given the public dimension of their functions, there is a general opinion that political parties are legitimised to receive funds from the State. However, many authors question the amounts granted, the allocation system and the effectiveness and efficiency of this type of financing (Argandoña, 2001; García Viñuela & Artés, 2005; Ariño, 2009; García Viñuela & González de Aguilar, 2014; Pérez Ugena, 2015).

Among the main reasons given by the doctrine for funding political parties with public money is that of guaranteeing equal opportunities for all political forces. As Sartori (2000) states, in order to implement a democracy, there must be equity in the resources of political parties. However, several authors (Blanco Valdés, 1994, 1995; López Garrido, 1994; Gillespie, 1998; Van Biezen, 2000; García Viñuela & Artés, 2005; Martínez Cuevas, 2006; Santano, 2016) find that the Spanish regime for the allocation of public funds through subsidies is one of the causes of inequality between political parties. This regime benefits the majority parties and can therefore generate as many inequalities as private funding can (Ariño, 2009). One of the imbalances that public funding can entail is evident in the parties' access to bank financing. In fact, it is much more restricted for minority parties because they do not have the credit guarantee of public subsidies (Martínez Cousinou, 2013), and this can constitute a barrier to political pluralism by hindering the emergence of new parties due to a lack of economic resources (Paltiel, 1980; Del Castillo, 1985; Nassmacher, 2001).

However, it must be made clear that an overprotective public funding regime discourages political parties from seeking other revenue sources. It disengages them from civil society and could turn them into "public utility services", thus undermining their private nature and organizational capacity (Van Biezen 2004, 2008). To avoid this, it is necessary to establish mechanisms that contribute to fostering the participation and commitment of civil society in political activity and its funding (Nassmacher, 2003).

In this respect, it should not be forgotten that political parties are associations of a private nature that represent the interests of a more or less large group of citizens. Therefore, they are primarily the ones who should financially sustain them, despite the inequalities that may occur (Del Castillo, 1994; Prpić, 2004). For Ariño (2009), it is a more sensible procedure than the obligation imposed on all voters who, through their taxes, are expected to support political groups that they in fact reject. Nevertheless, in order for citizens to financially support political associations, there must evidently be legislation that does not restrict private funding and does not restrict the capacity of political parties to finance themselves with this type of resource (Pajares, 1998; Ruiz Rico, 2015; Pérez Ugena, 2015).

However, private funding by individuals, especially from donations, is a form of party support that is not exempt from criticism. Although it frees political parties from an excessive dependence on public funds, there is a need to restrict it because it may become a barrier to equal opportunities (Van Biezen, 2003; Zovatto, 2005; Falguera, 2015). In this sense, Sánchez Muñoz (2013) argues that not placing any limit on private funding sources leaves political parties open to the pressures of economic powers. Moreover, it would mean that some parties, taking advantage of their economic superiority, could exert a greater influence on the will of the voters. Both issues, according to the author, imply a distortion of the level playing field that is absolutely necessary in the electoral contest. However, in this respect it should be pointed out that limitations and prohibitions do not put an end to the existence of parties that are much better financed than others. Instead, they could limit the potential of parties that would have the possibility of emerging and growing with private resources, and this would lead to a loss of competition (Johnston, 2005).

In any case, the truth is that neither subsidies nor private contributions and donations from supporters are sufficient to provide the resources necessary to ensure the functioning of political parties. Reality shows that indebtedness through bank credit has become a common and relevant source of funding, which political parties resort to as a means of covering their financial needs (Ariño, 2009; Martínez Cousinou, 2013). Thus, a source of funding, other than that from individuals who sympathise with the ideology of the party, appears in the rules of the game. Nevertheless, bank financing to political parties could have not only business and commercial interests, but also strategic ones. When credit institutions grant financing on preferential terms or ultimately cancel political parties' debts, they may be trying to exert some influence over them, especially if they are governing parties or they are likely to govern in the future.

In this line of thought, several authors agree that concern about this issue should not focus on limiting and prohibiting private funding, but the primary objective must be transparency (Pinto-Duschinsky, 2002; Van Biezen, 2003; García Viñuela & Artés, 2005; Pérez Ugena, 2015; Ariño, 2009; Rodriguez

Teruel & Casal Bértoa, 2016). The different sources of private funding must be controlled, and the amounts contributed, the identity of the contributors and the relations they maintain with the party should be disclosed. As Argandoña (2001) argues, the fact that citizens support political parties they share similar ideologies with and whose policies they believe will benefit them cannot be considered an immoral act in itself. Even corporate donations and bank loans alone cannot be seen as a distorting element for parties and the political class. On the contrary, they are lawful if they are carried out within a framework of transparency and access to information that makes it possible to monitor and evaluate the conditions and purposes of these funding sources.

In short, there is an unquestionable relationship between the funding sources that political parties receive and their level of bank indebtedness. In this respect, far from solving the problems of economic insufficiency and dependence on bank credit, public subsidies end up becoming addictive for political parties (Casas Zamora, 2008). Some authors even consider them the cause of the problem of bank indebtedness. Thus, García Viñuela and González de Aguilar (2014) argue that as subsidies increase, parties increase expenses and, consequently, never manage to balance their finances. This argument is not only valid for public funding, but also for private funding, where the insufficiency of private resources has the same influence on the bank indebtedness of political parties, forcing them to resort to bank financing.

Consequently, the public nature of the functions of political parties, the high percentage that public funding represents in their resources and the influence of private funding on the distortion of their correct functioning may limit the independence of political parties (Argandoña, 2001). In order to prevent political parties from taking advantage of the power they acquire from public posts to establish corrupt and clientelist practices (Katz & Mair, 1995; García Viñuela & Vázquez, 1996; García Viñuela & González de Aguilar, 2014), they must give up part of their independence in exchange for transparency. Transparency legitimises the State and citizens to control their revenue and expenditure; it has a coercive effect on the ever-present illicit practices and contributes to generating confidence in the political system and politicians (Scarrow, 2006). Control and accountability will reduce suspicions of there being questionable individualistic influences and interest peddling by those individuals and the private groups that finance them (Sánchez Muñoz, 2013).

### *Political finance regulation in Spain*

As pointed out above, party funding needs to be regulated. The State must implement a regulatory regime for funding political parties that ensures equity in the allocation of public funds and private contributions. In addition, transparency of the origin and application of the economic resources obtained must be guaranteed. Political parties should be held accountable so that both the State and citizens can exercise their legitimate right to require them to undergo supervision and control. This will guarantee an efficient use of public resources and eliminate possible corrupt practices by third parties that could condition the decisions of political parties in favour of private interests.

In Spain, after a long period of dictatorship, democracy gave rise to the appearance of more than a hundred political parties in a social context characterized by its lack of roots, demobilization and low affiliation. In this context, the financial self-sufficiency of political parties became impossible (Holgado, 2003; Santano, 2016). In order to meet these financial needs and in response to the economic problems of political parties, the State introduced a mixed finance model that introduced public subsidies (Díaz Santana, 1998). However, this regime was clearly inefficient. On the one hand, it was not able to solve the insufficiency of resources, so political parties had to resort to bank financing, accumulating a substantial debt with credit institutions. On the other hand, the scarce supervision and control of public subsidies and private contributions led to scandals about the illicit funding of some parties. The immediate and inevitable consequence of this situation was the development of a legislative reform that tried to solve these problems (Díaz Santana, 1998, Maroto, 2012; Martínez Cousinou, 2013).

This regulation reform culminated in the approval of Organic Law 5/1985 on the General Electoral Regime (OLGER), which regulated electoral processes and their funding; and two years later the approval of Organic Law 3/1987, on the Financing of Political Parties, which established the rules that regulated ordinary and annual funding. Thus, from 1987 onwards, the State assumed a

significant role in the funding of ordinary activities. The OLFPP 1987 increased the budget line for subsidising current expenditure by more than 140% with respect to 1986 and moved towards a funding regime with an absolute predominance of public funding (García Viñuela & Artés, 2005). The aim of this law was to increase public funding in order to improve the economic situation of parties that were beset by bank debts and to reduce the need for parties to resort to non-transparent funding sources.

However, as Martínez Cousinou (2013) points out, contrary to expectations, the increase in subsidies meant that political parties had to increase bank loan amounts to cover the disproportionate increase in their expenses. The justification for this is that the parties expected to pay off the loans once they received their subsidies. In this respect, according to CA data for the period the law was in force, the debt of the political parties analysed in this study experienced an average increase of 52.95%. In the absence of limitation on indebtedness, the consequence of OLFPP 1987 was a chronic bank indebtedness problem. As acknowledged by Blanco Valdés (1995) and Holgado (2003), public funding became an additive rather than a substitute for private funding.

Furthermore, in order to avoid the influence of private interests on political activity, the OLFPP 1987 limited the possibility of receiving funding from private resources. However, the lack of effectiveness of control mechanisms made these limitations easily circumvented (Ariño, 2009; Martínez Cousinou, 2013), and therefore it was impossible to prevent illicit funding practices through relations based on spurious interests between donors and political parties. In short, it could be said that the legacy left by the OLFPP 1987 was the numerous cases of corruption that occurred during the 1990s and the early years of the 21st century.

Thus, corruption, economic insufficiency and bank indebtedness continued to be the endemic evils of political parties, which would lead to the 2007 reform approved by the current Organic Law 8/2007 on the Financing of Political Parties. A law that introduced new measures of control and transparency over party funding, but at the same time reflected the regulator's willingness to establish legislation favourable to their interests (Pérez Francesch, 2009; García Viñuela & González de Aguilar, 2011).

It was a law that improved the transparency and supervision of private party funding, prohibiting anonymous donations because they were difficult to control. The ultimate aim of this measure was to prevent corporate power groups from using their economic capacity and anonymity to exert any influence on political decisions. However, the OLFPP 2007 did not totally eliminate corporate influence, since it still considered nominative donations from legal entities as a lawful form of financing. Furthermore, taking into account the economic interests of the parties, it extended the limit on all nominative donations from 60,000 euros to 100,000 euros per person per year, excepting donations in kind consisting of real estate of up to any value. Similarly, in order to encourage small contributions, it established tax deductibility on membership fees and contributions not exceeding 600 euros per year.

In order to counteract the economic damage caused by the ban on anonymous donations, there was a 20% increase in state subsidies for the ordinary activity of political parties. In addition, the OLFPP 2007 included a new source of public funding, consisting of financial aid from Autonomous Communities and Local Corporations. However, it should be noted that even though it was not authorised, parties had already been receiving financial aid from some these administrations in the past, which meant that it would not, in all cases, really generate additional income.

In line with its aim to support party finances and specifically to solve debt problems, the OLFPP 2007 also provided legal coverage for debt renegotiation agreements with below- market conditions. This legitimized the controversial cancellations of debts, which had no quantitative limit and the sole requirement of informing the CA and the Bank of Spain. It also eliminated the ban on using more than 25% of public subsidies for ordinary expenses to make loan repayments. Although loan forgiveness and debt repayment could be seen as a way of reducing the indebtedness of political parties, according to Ariño (2009), it provided the appropriate mechanisms for unlimited recourse to it, because in the event that repayment could not be met, it would always be possible to reach advantageous agreements with credit institutions.

On the other hand, the OLFPP 2007 forced political parties to take a step forward in allowing citizens and the State to exercise their legitimate right to audit and control party accounts. The new regulations introduced new accounting requirements and stipulated that the CA should draw up a specific accounting plan for political organisations. In this regard, although practically all parties began to apply it voluntarily from 2014 until 2019, after it was modified to be brought in line with the Organic Law 3/2015, it was not mandatory. In addition, the new regulation was a significant step forward in transparency and the fight against corruption. It gave the CA new sanctioning powers and authorized it to supervise donations received by party think-tanks and associations linked to political parties, which until then had been beyond the control of the law. However, the regulation of these donations was very permissive and lax. On the one hand, because the quantitative limits of nominative donations to party think-tanks were extended to 150,000 euros. And, on the other hand, because it allowed them to receive donations from companies that held contracts with public administrations, which, in the case of political parties, was prohibited. In practice, it meant that, by using this legal vacuum, parties could be financed through their think-tanks with money from the very same companies they had awarded public contracts.

In 2012, in response to the country's deep economic crisis and the scandals about illegal party funding, the Organic Law 5/2012 made the first reform to the OLFPP 2007. One of the main objectives of the new legislation was to tighten conditions for access to private funding. The most significant of these reforms were a 20% reduction in public subsidies with respect to the previous year and an increase in the number of subjects who could not finance political parties. However, funding was allowed for their think-tanks, including companies that held contracts with the administrations as well as the companies belonging to the same group, those in which they had a majority shareholding and their foundations. New regulations were also introduced for debt forgiveness; they continued to allow total or partial debt forgiveness by credit institutions but prohibited those that exceeded 100,000 euros. However, as recognised by Santano (2016), the law did not clarify whether the limit was per credit institution or per total amount of debt cancellations of a political party over a year.

The new control and supervision mechanisms reinforced the CA's powers to impose sanctions on political parties and party think-tanks that did not comply with the law, and to oversee the contributions received by party think-tanks and related associations. As a measure to promote transparency and information, it included the obligation for political parties and their think-tanks to make their annual accounts public through their websites once they had been audited by the CA.

Advances in control and transparency were made in 2015 with respect to the second and last reform of the OLFPP 2007 through the approval of Organic Law 3/2015. This is a legislative reform, like the previous ones, aimed at fighting corruption and considered the most ambitious in terms of party control and transparency (Sánchez Muñoz, 2015; Jiménez & Villoria, 2018). Among the most noteworthy measures are the new provisions to prevent the undue influence of private capital on political activity. These measures prohibited donations from companies to political parties, limited donations from individuals to 50,000 euros per person per year and made it mandatory to notify the CA of all donations over 25,000 euros and to identify the donor. It also developed and improved the sanctions regime and made advances in the control and transparency of the economic-financial information of political parties. The information requirements that the financial statements must contain were extended, the figure of the person responsible for the economic-financial management of the party was regulated, and the consolidated annual accounts were extended to local level. This last aspect is especially relevant for the control of illegal funding because, as Garcia Viñuela and González de Aguilar (2014) points out, this financing is most prevalent at local level, especially in areas such as public contracts or urban planning operations.

However, although there have been important advances in the control and transparency of political parties, in the approval of the OLFPP 2007 and its subsequent reforms, legislators wasted the opportunity to introduce significant changes in funding. In contrast to the previous reforms, they did not establish a limitation on public funding or bank indebtedness, or any criterion of proportionality between this types of financing and private funding. On the contrary, the reform has continued to promote a funding regime based on the predominance of public subsidies, reinforcing its hegemony over private funding for which new limitations were established (Núñez, 2009; Pérez Francesch,

2009). However, despite the increase in public funding the excessive credit dependence has not been eliminated, neither has the high level of bank indebtedness (Sánchez Muñoz, 2015), which was only reduced by 6.45% between 2007 and 2015, the year the last audit report was presented by the CA.

### *Bank indebtedness and its need for control*

On the basis of the above, economic resources play a determining role in the activity of political parties and far from moderating the economic needs of these organizations, they have increased them (Blanco Valdés, 1995; Van Biezen, 2003; Ariño, 2009; Maroto et al., 2013). The data on which this statement is based are shown in Table 1, where it can be seen that the aggregate debt with credit institutions of the ten main Spanish political parties with parliamentary representation has experienced significant growth between 2000 (125,133,881 million euros) and 2013 (180,222,024 million euros), reaching an increase of more than 44% in 13 years.

Among the reasons that have led to this situation is the need to maintain the parties' complex and bloated bureaucracy and their capacity to cope with a permanent electoral campaign (García Viñuela, 2009; Rodríguez López, 2011). These circumstances have led them to systematically resort to bank credit; either as a means of obtaining liquidity until subsidies are received, or as a means of funding their revenue shortfall.

Evidently, not all parties in the Parliament have the same relationship with bank credit and, as shown Table 1, the growth of this type of debt in some parties is quite moderate, and in some others it even decreases. Nevertheless, in general terms, bank loans are an important funding source for political parties, generally giving rise to organisations with an excessive dependence on credit institutions and serious problems in dealing with debt repayment. This has even occurred with those parties who have received greater subsidies because of their electoral results. However, overexposure to bank debt is not only an internal problem for political parties, it also puts them in a weak situation vis-à-vis credit institutions, which can imply dangerous asymmetries, irregularities and prejudices for both the party system and society as a whole.

In the first place, this implies that bank loans could be counter to equal opportunities among political forces and cause significant imbalances in the democratic system (Santano, 2016). This is because, although all parties should have access to loans under equal conditions, the truth is that there is no equal treatment on the part of the banking institutions that approve or deny a loan. They apply criteria such as the political representation obtained in previous elections, the expectations of representation predicted by surveys, the relationship with the public powers (Álvarez Conde, 1994, 2005), or simply, as García Cotarelo (1985) points out, criteria of political affinity. In short, mostly subjective criteria that do not guarantee equal treatment of all political parties by financial institutions.

Secondly, bank loans can cause irregularities and distortions in the credit market because they can be used by financial institutions as a means of influencing political decisions. This may be the case, for example, with loans granted by banks to parties on advantageous terms, i.e. at below-market interest rates or debt forgiveness. With respect to the latter, despite efforts to hide this practice, it has historically benefited the majority of Spanish political parties, (Ariño, 2009; Rodríguez Teruel & Casal Bértoa, 2018; Maroto, 2018). As Coello (2012) acknowledges, it is an act that constitutes a covert donation and therefore a mode of financing that is immoral, to say the least. However, what is most dangerous about it is that it could also be of some benefit to banks, sacrificing public interests and damaging the efficiency of institutions (Ohman, 2013).

**Tabla 1**

Debt (in euros) with credit institutions of the ten parties represented in Parliament between 2000-2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Δ%
<b>IU</b>	11.189.331	9.101.840	8.797.617	14.106.311	15.036.344	14.043.323	15.120.613	15.011.611	14.090.364	15.076.135	14.276.382	17.420.722	15.167.281	14.564.494	30,16
<b>PSOE</b>	43.526.552	41.859.302	48.043.584	63.219.372	62.717.137	51.616.160	45.901.866	59.937.433	67.706.069	71.516.758	56.853.117	70.101.939	71.625.187	64.547.422	48,29
<b>PP</b>	12.032.022	8.381.955	6.485.185	31.189.850	28.359.450	16.324.240	55.718.558	59.937.803	59.527.038	63.662.694	54.259.417	77.991.930	54.302.680	40.546.262	236,99
<b>CDC</b>	10.608.302	9.505.670	7.686.755	8.718.308	8.317.953	10.608.302	9.505.670	7.686.755	3.158.306	2.551.323	2.027.607	3.607.972	3.559.126	4.496.632	-57,61
<b>BNG</b>	1.037.914	1.493.988	878.072	1.672.114	2.139.012	3.300.111	2.497.245	3.643.219	3.043.469	4.329.687	3.724.494	4.709.902	4.299.894	3.241.852	212,34
<b>UDC</b>	4.350.186	4.775.496	4.410.889	3.882.430	4.719.523	5.021.027	8.990.602	12.201.746	12.200.647	13.602.518	14.110.547	16.336.535	16.720.386	17.164.395	294,57
<b>PNV</b>	18.933.848	19.575.379	19.830.040	20.630.669	14.018.855	14.269.904	14.702.683	17.161.455	20.065.664	25.953.311	28.588.069	27.703.593	28.058.630	21.479.474	13,44
<b>PSC</b>	18.593.544	11.311.616	17.385.424	19.000.518	11.909.450	10.745.312	12.506.243	10.360.398	10.124.952	9.603.089	11.389.467	12.967.865	10.855.563	13.548.239	-27,13
<b>CC</b>	217.737	0	0	714.287	568.761	343.443	184.158	754.418	407.683	531.044	194.981	1.027.719	671.224	362.731	66,59
<b>ERC</b>	4.644.445	4.216.551	2.676.620	3.891.249	2.180.467	1.574.183	3.703.716	2.865.829	1.211.847	1.070.067	615.623	2.482.162	1.952.360	270.524	-94,17
<b>TOTAL</b>	125.133.881	110.221.799	116.194.186	167.025.107	149.966.952	127.846.007	168.831.354	189.560.667	191.536.039	207.896.627	186.039.705	234.350.338	207.212.331	180.222.024	44,02

Source: own elaboration based on CA reports on the audit of the financial statements of the political parties (2000-2013).

In short, dependence on bank credit may produce an alignment of interests between political parties and financial institutions. In this sense, bank indebtedness may be a factor generating agency costs if political representatives, once elected, subordinate the general interest to their own interests and to those of the credit facilitators without the voters, due to problems of information and transparency, being aware of it and therefore, being able to sanction their behaviour at the polls (Lupia, 2003). Also, in the event that these practices were to come to light, the cost of economic inefficiencies would also suffer the additional cost incurred by the corruption phenomena. Costs related to the loss of social legitimacy by political organisations and governments (Rose-Ackerman 1996; Gray and Kaufmann, 1998; Johnston, 1999; Seligson, 2002), the discredit of politics and the degradation of democracy (Tanzi & Davoodi, 1997).

Consequently, excessive bank indebtedness of political organisations and debt forgiveness practices are a major problem. This has been recognised by the Group of States against Corruption (GRECO), who urge the Spanish authorities to adopt measures to solve it. In its Evaluation Report on Transparency in the Financing of Political Parties in Spain, resulting from the Third Evaluation Round (GRECO, 2009), this Council of Europe anti-corruption body expressed its concern about the over-indebtedness of certain political groups, which left political parties vulnerable to credit institutions. It warned that bank loans could be used to finance political parties through covert donations that were above the thresholds allowed for private donations, thus circumventing funding regulations,

As a result of the recommendations by GRECO and following new warnings from this international body (GRECO, 2011, 2013), the total or partial cancellation of debts by credit institutions was prohibited in 2015, thus eliminating the possibility of parties receiving donations from credit institutions. However, as Maroto (2017) points out, quoting an observation from the CA, this measure is easily circumvented by banks simply claiming a debt that is overdue and not settled indefinitely. Thus, it is still necessary to implement new reforms aimed at a greater regulation of loans and the possible bank indebtedness of parties because, in general, bank over-indebtedness continues to be a problem for political parties. As recognized by GRECO (2015) in its last Compliance Report, this could lead to risks for democracy and for the economy as a whole. But in order to address the type of measures that must be implemented to reduce over-indebtedness and its potential risks, it is necessary to be aware of the factors that affect the financial insufficiency of Spanish political parties.

At this point, as illustrated in the discussion so far, bank indebtedness can be seen to be conditioned by the different sources of financing that political parties receive. And, according to the arguments developed, the financing sources of political parties could be a determining factor in the bank indebtedness of these organisations. In view of the foregoing, the following hypothesis is defined:

**H1:** The indebtedness of political parties is influenced by their various funding sources.

## **Research Design**

### *Sample*

In order to contrast the hypothesis stated, a longitudinal analysis of the consolidated annual accounts of the political parties represented in the Spanish Parliament for the 14 years between 2000 and 2013 has been carried out: Bloque Nacionalista Galego (BNG), Coalición Canaria (CC), Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), Izquierda Unida (IU), Partido Nacionalista Vasco (PNV), Partido Popular (PP), Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), Partidos Socialista Obrero Español (PSOE) and Unió Democrática de Cataluña (UDC). These are the political parties that have obtained state subsidies throughout the reference period due to their parliamentary representation. The period chosen, from 2000 to 2013, corresponds to the years when, in the absence of their own accounting regulations, the political parties had drawn up their annual accounts following the rules of the 2007 General Accounting Plan and some aspects of the regulation of sectoral adaptation for non-profit entities. Although the application of the General Accounting Plan Adapted to Political Formations is not mandatory until the 2019 financial year, since 2014 most parties have voluntarily submitted their 2014 and 2015 financial statements to the CA applying this accounting standard.

The accounting data used in the study have been taken from the income statements and consolidated



balance sheets of the Court of Auditors reports on the audit of the financial statements of the political parties with parliamentary representation in the Congress of Deputies. The period of 14 years, corresponding to 140 observations, is long enough to reach the proposed objective and also includes several elections. The consolidated financial statements have permitted a proper assessment to be made of the economic and financial situation of each political party as a whole. The information they provide allows for a better and more adequate valuation of the economic and financial situation of the political organization as a whole, since these annual accounts represent the aggregation of the financial statements of the political parties in their different branches.

However, it should be stressed that the reliability of the annual accounts of political parties as a source of economic information is conditioned by the accounting errors and deficiencies noted by the CA. In order to solve, as far as possible, this inconvenience and make the information reliable and comparable, the different formats of the financial statements presented by the political parties were standardised and restated in accordance with the observations made by the CA for each political party. Among these errors were: the incorrect classification of the different elements of the annual accounts, errors in the short- and long-term distribution of items, incorrectly applied recording and valuation criteria, reciprocal transactions in the consolidated statements and reclassification of accounts. However, certain errors, despite having been pointed out by the CA, could not be quantified and, thus, could not be rectified.

According to Pellizo (2004), this is an inconvenience shared by all studies that analyse the financing of political parties from their financial statements. However, as supported by the papers cited in this study, this limitation does not invalidate the results achieved. According to Rodríguez López (2011), the information is sufficiently adjusted and adequate in quantitative and qualitative terms for the research carried out. Thus, sharing the view of this author, it is considered that the financial statements included in the audit reports of the CA, once they are restated according to the observations and considerations of the audit body, are adequate for the purpose of this research, although the limitations mentioned should be taken into account in the results.

Unlike the studies by Ariño, 2009 and Martínez Cousinou, 2013, which use the absolute value of the debt to measure bank indebtedness, the dependent variable DEBT has been quantified following Brusca and Condor (2001), Palomares and Peset (2015). In this way, the defined ratio is able to solve the disadvantages caused by the existence of negative net assets in the calculation of the bank debt ratio. As regards the explanatory variables, they correspond to the percentage of total cash inflows represented by the cash inflows of the different funding sources of political parties.

Since both the individual characteristics of political parties and the funding regulations in force may influence the relationship between the financial resources obtained and the bank indebtedness of political parties, four control variables have been introduced in the study. This improves and enriches the depth of the study and increases the relevance and scope of the results and conclusions obtained from it. For this purpose, the size of the political organisation measured as the logarithm of total assets has been considered. Apart from this, Table 2 reflects the dichotomous variables that identify the party funding law in force at each moment of the time series, the circumstance that the political party has occupied the national government and the scope of action of the political organisation.

### *Variables*

Table 2 defines the dependent and independent variables, both continuous and dichotomous, used to contrast the hypothesis stated.

**Table 2****Variable Analysed**

Variable	Description	Abbreviation
Bank debt	Debts with financial institutions / (Liabilities + Equity Net Assets).	DEBT
Cash inflows from Membership fees	Income from Membership fees / total cash inflows	MF
Cash inflows from contributions from public posts	Income from contributions from public posts / total cash inflows	CPP
Cash inflows from donations	Income from donations / total cash inflows	D
Cash inflows from subsidies	Income from subsidies / total cash inflows	SUB
Net Cash inflows from bank loans	Net income from bank loans / total cash inflows	NBL
Political party size	Logarithm of total asset	SIZE
Law on the Financing of Political Parties	Law on party financing in force during the period Yes: OLFPP 2007: 1 No: OLFPP 1987: 0	OLFPP
Government	The political party rules the country Yes: 1; No: 0	GOV
Scope	Political parties whose scope of action extends over the national or regional territory Yes: National scope: 1 No: Regional scope: 0	SCOPE

Different control variables have also been included in the study. On the one hand, since the level of bank indebtedness of political parties has been influenced by the current regulatory framework, the study has introduced the differentiation between the two regulations in the period analysed: the OLFPP 1987 and the OLFPP 2007. In this sense, given that each of these regulations established different limitations and prohibitions, one would expect their effect on the level of bank indebtedness to be different. Specifically, the OLFPP 2007 could be expected to exert a negative influence on bank indebtedness, as this law included measures aimed at reducing it.

On the other hand, as previously discussed, the differentiating characteristics of political parties can influence the amounts of bank financing and therefore their bank indebtedness. In this sense, access to bank financing, the conditions granted, as well as debt forgiveness by credit institutions may be asymmetric depending on the characteristics of the political party. In this respect, to take account of their differences, three control variables have been defined: whether the party is national in scope, its size and whether it has occupied the national government.

First, the situation of financial dependence may be influenced by the scope of action of a political party. The financial needs of national parties are greater than those of regional parties, given that they take part in a greater number of elections and have a much more developed organisational structure. In addition, it could be expected that as national parties receive greater amounts in both public and private funding, their circumstances would be more favourable for accessing bank credit, which in turn would increase their level of indebtedness. However, it could also be expected that the higher public and private resources are, the lower the indebtedness should be, but in view of the real results, this option is not contemplated. Therefore, a positive relationship between the national level of a political party

and the level of bank indebtedness could be expected.

Secondly, size can also be a determining factor in the indebtedness of political parties. Those parties who are larger obtain loans more easily and on more advantageous conditions because they present a lower risk for lenders (García Cotarelo, 1985). Therefore, the greater the size of a political party, the greater its access to bank financing is, and its bank indebtedness would increase. And, finally, it can be expected that there is a relationship between bank indebtedness and the fact that a political party has governed. Because of the benefits that the national government position can provide (Bolleyer, 2009), on the one hand, one could expect an advantageous access to bank financing in better conditions, increasing its bank indebtedness; and on the other hand, one could also expect the opposite effect on bank indebtedness, as it could have greater access to debt forgiveness.

### *Methodology*

In order to contrast the hypothesis stated, the interrelationships of the variables defined through a multivariate analysis using a multiple linear regression have been considered, where the dependent variable is bank indebtedness and the independent variables are the different funding sources. In addition, control variables (SIZE, OLFPP, GOV and SCOPE) have been introduced, as well as the interaction of dichotomous variables with independent variables. Therefore, the regression model defined to contrast the hypothesis is the following:

$$DEBT_{it} = \beta_0 + \beta_1 MF_{it} + \beta_2 D_{it} + \beta_3 CPP_{it} + \beta_4 SUB_{it} + \beta_5 NBL_{it} + \beta_6 SIZE_{it} + \beta_7 GOV_{it} + \beta_8 SCOPE_{it} + \beta_9 OLFPP_{it} + \beta_{10} GOV * MF_{it} + \beta_{11} GOV * D_{it} + \beta_{12} GOV * CPP_{it} + \beta_{13} GOV * SUB_{it} + \beta_{14} GOV * NBL_{it} + \beta_{15} SCOPE * MF_{it} + \beta_{16} SCOPE * D_{it} + \beta_{17} SCOPE * CPP_{it} + \beta_{18} SCOPE * SUB_{it} + \beta_{19} SCOPE * NBL_{it} + \beta_{20} OLFPP * MF_{it} + \beta_{21} OLFPP * D_{it} + \beta_{22} OLFPP * CPP_{it} + \beta_{23} OLFPP * SUB_{it} + \beta_{24} OLFPP * NBL_{it} + \varepsilon_{it}$$

Where for party *i* in year *t*: DEBT= Debts with credit institutions *it* / (Liabilities *it* + Equity *it*). MF = % of total cash inflows membership fees *it*. CPP = % total cash inflows contributions from public posts *it*. D = % of total cash inflows donations *it* (natural and legal persons). SUB = % of total cash inflows state subsidies *it*. NBL = % of total cash inflows net bank loans *it*. SIZE = Logarithm of total assets *it*. GOV = 1 if the party has been in government and 0 if not. SCOPE = 1 if the party is national and 0 if not. OLFPP = 1 if the current finance law is the 2007 Finance law and 0 if not.

Given that the population under study comprises a heterogeneous group of political parties in the period between 2000 and 2013, a contrast of the equation proposed in the hypothesis was carried out using a linear regression analysis with panel data. In the panel data model, two approaches (fixed effects and random effects) are considered according to the behavior of individual and temporal effects  $\alpha_i$ . The Hausman test was applied to decide which of the approaches best fitted the behavior of the sample (Hausman, 1978).

The results of the test revealed the absence of random effects in the analyzed model, concluding that the model indicated was fixed effects. Following the extant literature, we also used a fixed effects model for our study (Hausman & McFadden, 1984; Greene, 1998). For the effects of unobservable heterogeneity corresponding to the specific characteristics of each political party and period, a dummy variable  $\alpha_i$  was introduced for political party and year.

As the dependent variable DEBT and the independent MF and D have an asymmetric distribution, they have been normalized by root functions (Sakia, 1992). Following Tukey (1977), the optimal transformations used to comply with the hypothesis of normality were the ninth root of DEBT, the square root of CA and the fourth root of D. Subsequently, although the sense of effect does not change, it is necessary to undo the transformations to

find out the quantitative effect of the variables on indebtedness.

To measure the intensity of association between the model's variables, Pearson's correlation analysis was carried out. According to Gujarati (2004), as shown in Table 3, there are variables that could give rise to a multicollinearity problem because their correlation coefficient is greater than 0.8. However, as shown in Table 8, these variables do not appear in the regression model. In addition, since the variance increment factors (VIF) and the condition index (untabulated) for the independent variables are lower than 10 and 4, respectively, it can be stated that multicollinearity is not present in the model (Pedhazur, 1997; Kleinbaum et al., 1998; Menard, 2002).

**Table 3**

**Pearson correlation test**

Variables	DEBT	MF	D	CPP	SUB	NBL	OLFPP*MF	OLFPP*D	OLFPP*CPP	OLFPP*SUB	OLFPP*NBL	SCOPE*MF	SCOPE*D	SCOPE*CPP	SCOPE*SUB	SCOPE*NBL	GOV*MF	GOV*D	GOV*CPP	GOV*SUB	GOV*NBL	
DEBT	1																					
MF	0,043	1																				
D	0,081	0,108	1																			
CPP	-,245*	0,049	-0,162	1																		
SUB	-0,136	-0,104	-,432**	,219*	1																	
NBL	0,140	-,321**	0,159	-,208*	-,677**	1																
OLFPP*MF	-0,108	,272**	-0,162	-0,034	0,144	-,194*	1															
OLFPP*D	-0,022	0,129	0,076	-0,024	-0,043	0,042	,878**	1														
OLFPP*CPP	-0,138	-0,178	-0,172	,448**	0,062	0,009	,686**	,715**	1													
OLFPP*SUB	-0,137	-0,030	-,264**	0,052	,285**	-,232**	,864**	,780**	,761**	1												
OLFPP*NBL	,177*	-,216*	0,118	-0,026	-,482**	,690**	-,240**	0,131	0,081	-,260**	1											
SCOPE*MF	0,089	-0,037	-,196*	-,235*	,299**	-0,106	-0,003	0,008	-0,062	0,050	-0,094	1										
SCOPE*D	0,041	-0,058	-0,113	-,274**	,285**	-0,098	-0,012	0,021	-0,056	0,036	-0,088	,958**	1									
SCOPE*CPP	0,092	-0,119	-,313**	0,064	,307**	-0,168	0,018	0,041	0,144	0,134	-0,155	,807**	,731**	1								
SCOPE*SUB	0,146	-0,137	-,255**	-,218*	,378**	-,177*	0,005	0,017	-0,008	0,139	-0,143	,941**	,926**	,844**	1							
SCOPE*NBL	0,027	-0,055	-0,033	-0,156	-,322**	,459**	-0,067	-0,065	-0,129	-0,152	,239**	-0,084	-0,074	-,259**	-,235**	1						
GOV*MF	-0,132	0,026	0,001	-0,148	0,147	-0,081	0,028	0,048	0,027	0,036	-0,072	,557**	,599**	,422**	,487**	-0,100	1					
GOV*D	-0,133	0,022	0,009	-0,163	0,147	-0,079	0,016	0,037	0,023	0,028	-0,079	,552**	,604**	,401**	,486**	-0,096	,993**	1				
GOV*CPP	-0,112	-0,026	-0,070	0,089	,180*	-0,157	0,089	0,117	,190*	0,166	-,170*	,411**	,424**	,598**	,430**	-,284**	,770**	,740**	1			
GOV*SUB	-0,138	0,007	-0,013	-0,090	,178*	-0,122	0,034	0,059	0,082	0,073	-0,124	,540**	,584**	,488**	,504**	-,191*	,974**	,972**	,865**	1		
GOV*NBL	0,065	0,017	0,029	-0,193	-,190*	,245**	-0,048	-0,073	-,186*	-0,151	,210*	-0,100	-0,103	-,351**	-,203*	,522**	-,186*	-,177*	-,542**	-,361**	1	

\* Significance at the 5% level based on two-sided tests. \*\* Significance at the 1% level based on two-sided tests.

## Results

### *Bank indebtedness and party funding. Descriptive statistics*

Based on the accounting information of the political parties, Table 4 shows the number of observations and the calculated mean, median and standard deviation descriptive statistics of the quantitative variables for the set of political parties. Tables 5, 6 and 7 show, respectively, the number of observations and the descriptive statistics for each of the two groups resulting from the three dichotomous variables considered: the period before and after the OLFPP 2007, state-level or regional-level parties and, finally, parties that have governed or have not governed.

**Table 4**

Descriptive statistics and statistical results of the differences in pooled sample

Variables	Pooled sample n =140		
	Mean	Median	Std.dev
DEBT	0.961	0.650	0.800
MF %	11.94	10.03	7.91
CPP %	6.73	6.00	4.13
D %	5.06	3.18	5.62
SUB %	73.01	74.57	25.67
NBL %	1.84	-0.24	20.57

**Table 5**

Descriptive statistics and statistical results of the differences in current Finance law

Variables	OLFPP = 0			OLFPP = 1		
	N° observations = 80			N° observations = 60		
	Mean	Median	Std.dev	Mean	Median	Std.dev
DEBT	0.960	0.744	0.670	0.965	0.556	0.939
MF %	11.89	11.16	7.61	12.00	9.34	8.40
CPP %	6.58	5.61	4.13	6.94	6.29	4.18
D %	6.07	4.25	6.20	3.56	1.40	4.26
SUB %	72.03	72.88	26.82	74.30	76.84	24.26
NBL %	2.13	-0.33	20.02	1.47	-0.24	21.39

**Table 6**

Descriptive statistics and statistical results of the differences if the party is national

Variables	SCOPE=0			SCOPE=1		
	N° observations = 98			N° observations = 42		
	Mean	Median	Std.dev	Mean	Median	Std.dev
DEBT	0.945	0.609	0.854	0.996	0.662	0.684
MF %	13.17	11.16	9.20	9.68	9.88	3.88
CPP %	7.52	7.00	4.44	5.37	5.59	3.14
D %	6.59	5.73	6.35	2.32	1.41	2.13
SUB %	67.61	65.79	27.52	85.11	85.30	15.35
NBL %	3.09	2.93	22.18	-0.79	-1.81	16.62

**Table 7**

Descriptive statistics and statistical results of the differences if the party has been in government

Variables	GOVERNMENT=0 Nº observations = 126			GOVERNMENT=1 Nº observations = 14		
	Mean	Median	Std.dev	Mean	Median	Std.dev
	DEBT	1.016	0.725	0.831	0.521	0.538
MF %	12.07	9.60	8.37	10.97	11.96	2.42
CPP %	6.94	6.13	4.16	5.39	5.58	3.82
D %	5.37	3.46	5.92	2.92	2.90	1.48
SUB %	71.68	72.88	26.42	84.65	86.60	13.53
NBL %	2.45	1.06	21.10	-3.27	-4.11	15.06

As can be seen in Table 4, the data show that the average bank indebtedness of Spanish political parties is close to 1. This is a very worrying value as it would indicate that bank debts represent practically 100% of the total assets of political parties. In addition, the average net amount of bank loans in the period does not even reach 2% of the total cash inflows of the parties. As this is not an excessive figure, it would only confirm that bank over-indebtedness is a chronic problem for political organisations that has dragged on for decades due to the difficulties in coping with the repayment of this debt (Rodríguez Lopez, 2011). The excessive dependence on bank financing has led some parties to a situation of asset imbalance, which makes them present negative net worth. This fact proves the special treatment that both the State and credit institutions give to political parties (Rodríguez López & Fidalgo, 2011), since this situation would not be permitted under any circumstance, if they were mercantile companies. As Table 5 shows, it is a problem that has persisted since the OLFPP 2007 came into force, and therefore highlights the inefficiency of the legislative reform to solve the problems of financial solvency of political parties.

However, group data from dichotomous variables highlight some important differences. Thus, Table 6 shows that political parties at state level, as opposed to those at regional level, have greater bank indebtedness. This would confirm that these organisations, active throughout the Spanish territory, have additional financial needs. And, unlike the regional parties, although they have repaid (or have been forgiven) more bank credit than they have received, as indicated by the negative value of the NBL variable, they are still more indebted. Nevertheless, Table 7 shows that when parties are differentiated according to whether they have been in government or not; despite having a national presence, the bank debt rate and the value of NBL are ostensibly lower in the parties that have governed.

On the other hand, it is worth highlighting the important disproportion of the different types of income, with public income being the largest, as shown in Table 4. This confirms the dependence of all political parties on public subsidies. Table 5 illustrates how this situation is reinforced after the application of the OLFPP 2007 and as a result public resources gain more importance in the parties' financial structure. However, there are significant differences here as well. If we look at Tables 4, 6 and 7, it can be seen that while the average value of public funding for all political parties is around 74% of the total cash inflows, in state-owned parties that have been in government it is close to 85%. A fact that would show that since they are political organisations that are present in more territories and obtain more votes, they receive more public subsidies. This reduces their incentives to attract resources from the private sector, weakening their interest in establishing links with civil society (Sánchez Muñoz, 2015; Rodríguez Teruel, 2016).

In this sense, one of the funding sources that experiences a greater decrease in stimuli for raising income from private hands is donations. As can be seen in Table 6, in national parties, donations barely exceed 2.3% and, on the other hand, in regional parties the

percentage is close to 7%. Table 7 shows a similar difference, although less marked, between the parties that have occupied the government and those that have not, with donations reaching 2.92% and 5.37%, respectively, of the cash inflows.

In addition to the parties' lack of concern for obtaining private funds, another circumstance is the progressive limitations that the legal system has been imposing on donations. As Table 5 shows, before the approval of the OLFPP 2007, they represented slightly more than 6% of the political parties' cash inflows and after the aforementioned law, they were reduced to an average of 3.56%. Undoubtedly, the objective of the OLFPP 2007 and its reforms was to combat corruption in political parties (García Viñuela & González de Aguilar, 2014), and donations, through interested money and especially those protected by anonymity, can be one of the main means of corruption within the political class. Thus, the prohibition of anonymous donations, those from companies and the other quantitative and qualitative limitations that were established for this funding source have meant that revenue from this concept has decreased considerably.

However, this restrictive context after 2007 did not encourage parties to seek resources through other sources of private funding such as membership fees. As can be seen in Table 5, although affiliation fees represent the main private funding source with a percentage close to 12% of the cash inflows of all parties, this figure, as well as the contributions from public posts, hardly varies between the periods before and after the OLFPP 2007. However, the difference becomes apparent when parties are distinguished by their scope and whether or not they have been in government. Tables 6 and 7 reveal that, in these cases, this channel of private funding, as in the case of donations and contributions from public posts, has higher percentages in the parties at regional level and in those that have not governed. This fact once again highlights the inverse relationship between subsidies and bringing parties closer to citizens.

#### *Relationship between funding and bank indebtedness of political parties. A multivariate analysis*

Table 8 shows the result of the multivariate regression for the analysis of the association between indebtedness and independent variables and their interactions with OLFPP, SCOPE and GOV. Applying the stepwise method of SPSS statistical software means including in the model only those variables that best contribute to the regression fit, achieving the highest coefficient of determination. Starting from the initial equation, the statistical software successively and automatically includes/removes one by one the independent variables that, firstly, meet/do not meet the statistical criteria of significance (probability of F, value of F) and tolerance and, secondly, have in absolute terms the partial correlation coefficient with the highest/lowest dependent variable. The elimination of variables stops when there are no variables left that meet the input/output criteria, resulting in the final model shown. As can be seen in Table 8, none of the variables has no statistical significance. The adjusted R<sup>2</sup> (0.919) suggests that the model presents a fine goodness-of-fit for the sample data.



**Table 8****Multiple linear regression model**

Variables <sup>a</sup>	
Intercept	2.047 (24.837)***
D	0.057 (1.964)*
CCP	0.361 (3.005)***
SUB	-0.113 (-4.608)***
SIZE	-0.160 (-12.988)***
SCOPE	0.163 (10.175)***
GOV*MF	-0.186 (-3.747)***
GOV*CCP	0.780 (2.794)***
GOV*NBL	0.137 (1.856)*
Fixed effect variables	Included
N	140
Adj. R2	0.919

Note: Corrected t-statistics are in parentheses.

Significance \*p <0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

As can be seen in Table 8, of the five explanatory variables representing the different sources of financing, only SUB, D and CCP have a statistically significant influence on bank indebtedness. Consequently, the hypothesis would be accepted, and it could be stated that funding sources are related to bank indebtedness. It is worth highlighting the positive relation between variables D (0.057) and CCP (0.361) and the bank indebtedness of the political parties. This would mean that the more the weight of these funding sources increases, the greater the rate of bank indebtedness. In addition, this direct relation also appears when CCP interacts with GOV, which implies that for the parties that occupy the government of the country, the positive effect of this variable on bank indebtedness intensifies ( $0.361 + 0.780 = 1.141$ ).

However, not all revenue sources affect bank indebtedness in the same way. As the results indicate, when considering the SUB variable (-0.113), the impact is the opposite. As subsidies gain weight in a party's financial structure, dependence on bank credit decreases. This finding is contrary to what García Viñuela and González de Aguilar (2014) found, and it would indicate that the political parties that receive a high amount in subsidies cover a higher percentage of expenses than those that receive lower public funding, and so resort to bank financing to a lesser extent. However, in view of the results obtained, the thesis by these authors could be coherent

for the first two variables analysed, when finance comes from private sources, as in the case of donations and contributions from public posts.

Similarly, it is noted that NBL is not related to DEBT, but the interaction GOV\*NBL (0.137) is, with a positive coefficient. Therefore, for parties in government, NBL influences their level of bank indebtedness. However, even if the sign of the interaction coefficient is positive, given that NBL can take a positive or negative sign, the influence on the dependent variable can go in both directions. That is to say, it can turn into an increase or decrease in bank indebtedness. In this respect, in Table 7, it is particularly noteworthy that, during the study period, the NBL ratio is negative for the parties that have governed, which translates into lower bank debt rates.

In this regard, it should be remembered that a negative net amount in bank loans cannot be explained solely by debt repayment. It can also be attributed to the cancellation of debts, which, until its prohibition in 2015, the main political parties have frequently incurred with the credit institutions, and which according to the data provided by Ariño (2009) reach millionaire amounts. Thus, although the real figures are unknown because both parties and credit institutions try to hide these types of practices (Sánchez Muñoz, 2013), the result obtained would not allow us to affirm that the political parties that have governed have received favourable treatment from credit institutions.

### **Discussion and conclusions**

This article has investigated the relationship between the bank indebtedness of Spanish political parties and how their different funding sources, size, the laws that regulate them, and factors such as scope or having governed the country influence this relationship. Bank indebtedness can have important consequences for a political organisation and its behaviour in society. And, although this study is limited to Spain, the results obtained are interesting for any other country, regardless of the electoral system and the financing system they apply. As has already been stated in this article, bank indebtedness can generate problems of inequality between political forces and it can therefore be detrimental to democracy. Nevertheless, in our opinion, it may have an even more dangerous implication in that it can restrict the independence of political parties by serving the interests of the financial sector. Thus, political parties themselves must understand that their bank indebtedness acquires a transcendental role in the public sphere. Not only does it have an impact internally, but it also entails agency costs that lead to significant inefficiencies in a country's economic system, to the extent that policies are articulated in favour of credit facilitators and the general interest is not taken into account.

In this sense, this study, in line with the conclusions of Rodríguez López (2011), has noted the excessive financial dependence Spanish political parties are exposed to. It is a problem that persists, despite the measures implemented through OLFP 2007, such as increasing state funding or allowing the total or partial renegotiation of debts until this was completely prohibited in 2015. The data must therefore serve to make political parties aware of the unfeasibility of continuing with this dynamic and the danger it poses for their survival in the future. Political parties should be the first in being made aware that they must change their attitude and take decisions to direct their action towards eliminating their shortcomings, and thus guaranteeing their economic sufficiency and therefore their independence.

However, one unexpected finding is that obtaining more income does not directly imply a reduction in bank indebtedness, but it may have the opposite effect depending on the type of income and if the party has governed the country. This fact leads us to one of the main conclusions of this study: the relationship between the funding of political parties and their bank indebtedness is more complex than it may seem a priori. According to these results, party bank indebtedness cannot be resolved simply by increasing resources, since political parties

could raise their expenditure budget as they see their income grow, thereby maintaining their financial dependence.

Nevertheless, not all revenues have the same influence on the bank indebtedness of parties. Although private revenues are the least quantitatively important in the financial structure of Spanish parties and in some cases have an almost residual character, they have the greatest impact on the indebtedness of these organisations. After all, state funding is forced upon them on the basis of election results, so their capacity to raise private funding plays an important role in the need to resort to indebtedness with credit institutions. It is especially noteworthy that both public and private financing do not have the same impact on the bank indebtedness of all political parties and that there are substantial differences between the parties that govern and those that do not with regard to the effect of bank loans, contributions from public posts and membership fees.

These results would show that the financing system is ineffective, at least in terms of equal opportunities. Although OLFPP 2007 and its subsequent reforms have introduced mechanisms to control the economic activity of parties to monitor effective compliance with the regulations, and to avoid cronyism or any type of illegal practice, it has not undergone significant changes that focus on a new economic model of financing.

Instead, OLFPP 2007 has been limited to incremental reforms. After its approval, private revenues lost importance in party funding, as a consequence of the restriction of donations and the inability to encourage small private contributions. This has led to an increase in the disproportionality between private and public funding. A disproportion that would not be pernicious on its own if it were not for the fact that it does not guarantee economic sufficiency, equal opportunities or the establishment of links with civil society, as stated in the theoretical framework and evidenced by the results of the study. For all these reasons, this research shows the legislator that there is a need to design a funding regime that realistically promotes these three premises. In line with the central theme of our paper, this regime should guarantee economic sufficiency, and if it cannot prevent over- indebtedness of the organisations, it should limit it, so that they can exercise their institutional and social functions with total independence.

In this context, firstly, an effective expenditure restraint should be developed through a regulatory reform that provides incentives for parties to contain spending. This is a question of establishing measures that will enable the parties to balance their finances by adjusting their expenditure to their income. To this end, it would be necessary to carry out an exhaustive analysis of the political parties' expenditure items in order to design an optimisation plan for them.

Secondly, the likelihood of indebtedness of political parties must be limited. The income from bank loans and credits that a party may obtain annually should be limited and subordinate to the rest of the funding received. Of course, all indebtedness transactions with credit institutions must be subject to strict controls and maximum transparency so that the State and citizens are assured of compliance with the legislation, and the complete independence of the parties involved in the transaction is guaranteed. It is a question of introducing mechanisms that reduce the opportunities for behaviours that cause agency losses (Jiménez, 2014).

Thirdly, in order to continue to nurture democracy, minimum state funding is needed to provide basic guarantees of equal opportunities for all parliamentary and non- parliamentary democratic forces. However, excessive dependence on public resources must be avoided for two reasons. On the one hand, if bank indebtedness is conditioned, when the electoral results are not as expected, the financial burden increases, which has serious implications, as already mentioned. On the other hand, private resources need to be increased, as they are currently very

scarce. It is essential to build links with civil society and for this reason, political parties should feel a need to empathise with citizens not just to obtain their votes but to also obtain their financial support. It is a partisan task that the parties would only be willing to do if they were forced to. Therefore, an appropriate measure in this regard would be to make state funding dependent on the private income they obtain in accordance with the limitations set out in the law. In this respect, however, the limits should be reconsidered, and the focus should be on proper monitoring and maximum transparency rather than on systematic prohibition.

And, fourthly, it has become clear that both the State and citizens must have greater power to control the income and expenditure of political parties. However, in order to achieve this, the parties should be required to provide greater transparency. Without total transparency, unlike the practices employed today, accountability does not prevent illicit practices, eliminate suspicions about political decisions that prioritize individual economic interests over general ones, nor does it generate public confidence in the political system and politicians.

To conclude, it should be remembered that the results of this study are limited to the period between 2000 and 2013. This means that neither the new Accounting Plan, adapted to political organisations, nor the OLFPP 2015, prohibiting debt forgiveness and introducing new limits and prohibitions on private financing, had come into force. In which case, it would be appropriate to carry out the same study in the future, once a sufficient number of annual accounts audited by the Court of Auditors are available. Also, an analysis should be made of the evolution of the parties and how these regulatory changes affect this evolution, which a priori may be significant. Similarly, it would be very interesting to extrapolate this study to political parties in other European countries and make a comparison.

## References

- Álvarez Conde, E. (1994). Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos. In *La financiación de los partidos políticos*. Colección Cuadernos y Debates, 47, 13-36. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Álvarez Conde, E. (2005). *El Derecho De Partidos*. Madrid: Colex.
- Argandoña, A. (2001). La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*, 6, 1-20.
- Ariño, G. (2009). *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Ediciones Cinca.
- Balaguer, M.T. & Brun, M.I., (2013). El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales. *Revista de Contabilidad - Spanish Accounting Review*, 16 (1), 74–80. doi: [https://doi: 10.1016/S1138-4891\(13\)70008-6](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(13)70008-6)
- Blanco Valdés, R. (1994). Consideraciones sobre la Necesaria Reforma del Sistema Español de Financiación de los Partidos Políticos en *La Financiación de los Partidos Políticos*: 37–52. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Blanco, R. (1995). La problemática de la financiación de los partidos políticos en España, Regulación jurídica y propuestas de reforma. *Revista de Estudios Políticos*, 87, 163-197.
- Bolleyer, N. (2009). Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition. *Political Studies*, 57(3), 559–79. doi: [10.1111/j.1467-9248.2008.00741.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00741.x)
- Brusca, I. & Condor, V. (2001). El análisis financiero en las administraciones locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 30(108), 475-503.
- Casal Bértoa, F., Molenaar, F., Piccio, D.R. & Rashkova, E.R. (2014). *The World Upside Down*:

- Delegitimising Political Finance Regulation. *International Political Science Review*, 35(3), 355-376. doi: 10.1177/0192512114523302.
- Casas Zamora, K. (2008). *Political Finance and State Funding Systems: An Overview*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.
- Coello, J.M. (2012). La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, una buena reforma en una buena dirección del régimen de financiación de los partidos políticos. *Foro Nueva Época*, 15(2), 337-344. doi: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_FORO.2012.v15.n2.41498](http://dx.doi.org/10.5209/rev_FORO.2012.v15.n2.41498).
- Del Castillo, P. (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Del Castillo, P. (1994). La financiación Pública de los Partidos en España. *Revista de Derecho Político*, 22, 149-175.
- Díaz Santana, H. (1998). Experiencia con el financiamiento de partidos políticos en España. En Valdés, S. (ed.), *Reforma del Estado. Volumen I: Financiamiento Político* (pp. 171-214). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Falguera, E. (2015). Conclusiones. In Falguera, E., Jones, S. y Ohman, M. (Eds.), *El Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político* (pp. 388-413). Estocolmo: IDEA International.
- García Cotarelo, R. (1985). *Los Partidos Políticos*. Madrid: Sistema.
- García Sánchez, I.M., Prado Lorenzo, J.M. & Cuadrado Ballesteros, B. (2011). Do progressive governments undertake different debt burdens? Partisan vs. electoral cycles. *Revista de Contabilidad –Spanish Accounting Review*, 14(1), 29-57. doi: [https://doi.org/10.1016/S1138-4891\(11\)70021-8](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(11)70021-8)
- García Viñuela, E., & Vázquez, P. (1996). La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública. *Revista de Estudios Políticos*, 92, 281-296.
- García Viñuela, E. & Artés, J. (2005). El gasto público en financiación política. Las subvenciones para el gasto ordinario de los partidos. *Revista de Estudios Políticos*, 128, 255-291.
- García Viñuela, E. (2007). La Regulación del Dinero Público. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 118, 65-95.
- García Viñuela, E. (2009). Financiación pública de los partidos y cartelización de la oferta política. *Revista Española de Ciencia Política*, 20, 75-96.
- García Viñuela, E. & González de Aguilar, C. (2011). Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007. Comunicación presentada en *XVIII Encuentro de Economía Pública: "Economía Pública: reflexiones para después de la crisis"*, Málaga, España.
- García Viñuela, E. & González de Aguilar, C. (2014). Financiación de los partidos y búsqueda de rentas, un análisis de las reformas de la financiación política española de 2007 y 2012. *Revista Española de Ciencia Política*, 34, 145-165.
- Gillespie, R. (1998). Party Funding in a New Democracy, Spain. In Burnell, P. & Ware,

- A. (Eds.), *Funding Democratization* (pp. 73-93). Manchester: Manchester University Press.
- Gujarati, N. (2004). *Basic Econometric*. New York: The McGraw-Hill Companies.
- Gray, C. & Kaufman, D. (1998). *Corruption and Development*. *Finance and Development*, 35, 7-10.
- GRECO. (2009). *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Spain on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Retrieved from: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9d72>.
- GRECO. (2011). *Third Evaluation Round. Group of States against Corruption Compliance Report on Spain on Transparency of Party Funding*. Retrieved from: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9daf>.
- GRECO. (2013). *Third Evaluation Round. Group of States against Corruption Second Compliance Report on Spain on Transparency of Party Funding*. Retrieved from: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9db2>.
- GRECO. (2015). *Third Evaluation Round. Group of States against Corruption Second Addendum to the Second Compliance Report on Spain on Transparency of Party Funding*. Retrieved from: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cac21>.
- Greene, W.H. (1998). *Análisis Económico*. Madrid: Prentice-Hall.
- Hausman, J.A. (1978). *Specification test in econometrics*. *Econometrica*, 46, 1251-1271.
- Hausman, J. & McFadden, C. (1984). *Specification test in econometrics*. *Econometrica*, 52, 1219-1240.
- Holgado, M. (2003). *La financiación de los partidos políticos en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jiménez, F. & Villoria, M. (2018). *Party funding in Spain*. In Mendilow, J. & Phélippeau, E. (Eds.) *Handbook of political party funding* (pp. 349-364). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Jiménez, F. (2014). *La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva*. En Pastor, E., Tamez, G. & Sáenz K. (Eds.) *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa. Análisis comparado España-México* (pp. 157-174). Madrid: Dykinson.
- Johnston, M. (2005). *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: Political finance policy, parties, and democratic development*. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- Katz, R. & Mair, P. (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*. *Party Politics* 1(1), 5-28.
- Kleinbaum, D.G., Kupper, L.L., Muller, K.E. & Nizam, A. (1998). *The Method of Maximum Likelihood. Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods*. Pacific Grove, CA: Duxbury Press.
- López Garrido, D. (1994). *La Financiación de los Partidos Políticos: Diez Propuestas de*

- Reforma. In *La Financiación de los Partidos Políticos* (pp. 65–72). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lupia, A. (2003). Delegation and its Perils. In Strom, K., Mueller, W. & Bergman, T. (Eds) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 33-54). Oxford: Oxford University Press.
- Maroto, M. (2012). *Corrupción y financiación de partidos políticos, Un análisis político-criminal*. [PhD Thesis]. University of Castilla-La Mancha, Spain.
- Maroto, M., Anderica, V., Baleato, S. & Ongil, M. (2013). *Qué hacemos con la financiación de los partidos*. Madrid: Akal.
- Maroto, M. (2017). Treinta años después de la primera ley orgánica de financiación de partidos políticos (1987-2017): ¿hacia un cambio de ciclo? Informe sobre la democracia en España 2017. Fundación Alternativas.
- Maroto, M. (2018). Una democracia nada perfecta, continuidades en la financiación de los partidos españoles desde la transición política a nuestros días. *Hispania Nova* 16, 685-710.
- Martinez Cousinou, G. (2013). *El control de la corrupción política en el ámbito de la financiación de los partidos, actores, intereses y estrategias en España y Reino Unido*. [PhD Thesis]. National University of Distance Education, Spain.
- Martínez Cuevas, M. D. (2006). *El Régimen Jurídico de los Partidos Políticos*. Madrid: Marcial Pons.
- Menard, S. (2002). *Applied logistic regression analysis. Series: quantitative applications in the social sciences*. Londres: Sage Publications.
- Nassmacher, K.H. (2001). *Foundations for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Nassmacher, K.Z. (2003). Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In Austin, R. & Tjernström, M. (Eds), *Handbook Series Funding of Political Parties and Election Campaigns* (pp. 1-19). Estocolmo: IDEA International.
- Núñez, M. (2009). La financiación de los partidos políticos *Revista Española de Control Externo*, 33, 163-174.
- Ohman, M (2013). *Controlling money in politics: An Introduction*. Washington: International Foundation for Electoral Systems.
- Pajares, E. (1998). *La financiación de las elecciones*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Pajares, E. (2016). La financiación de los partidos políticos. *Eunomía*, 11, 176-210. doi: <http://dx.doi.org/10.20318/eunomia.2016.3287>.
- Palomares, J. & Peset, M.J. (2015). *Estados financieros, interpretación y análisis*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Paltiel, K.Z. (1980). Public financing abroad, contrasts and effects. In *Parties, Interest Groups and Campaign Finance Laws*, 70-354. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Pedhazur, E. (1997). *Multiple Regression in Behavioral Research*. Fort Worth: Hartcourt Brace College Publishers.
- Pérez Francesch, J.L. (2009). *La financiación de los partidos políticos en España, Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva ley*

- orgánica 8/2007, de 4 de julio. *Papers*, 92, 249-271.
- Pérez Ugena, M. (2015). El papel actual de los partidos políticos. Consecuencias para el modelo de financiación. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 383-411.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002). Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy* 13(4), 69-86. doi: 10.1353/jod.2002.0074.
- Pinto-Duschinsky, M. (2008). *Paying for the Party: Myths and Realities in British Political Finance*. London: Policy Exchange.
- Prpić, I. (2004). Riječ unaprijed. In Prpić, I. (ed.), *Država i političke stranke*, (pp. 7-20) Zagreb: Narodne novine & Hrvatski pravni centar.
- Rodríguez López, A. (2011). *Contabilidad y financiación de los partidos políticos*. Valencia: CISS.
- Rodríguez López, A. & Fidalgo, E. (2011). El endeudamiento en la política. Análisis contable de los recursos financieros exigibles de los partidos. *Partida Doble*, 233, 10- 19.
- Rodríguez Teruel, J., Baras, M., Barberà, O., & Barrio, A. (2013). *Financiación de los partidos y transparencia democrática. Buenas prácticas en Europa y América del Norte*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa.
- Rodríguez Teruel, J. (2016). Dinero público y ciudadanos ausentes, la financiación de los partidos políticos en España. In, FJ Llera (Eds.) *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*, 135-172. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez Teruel, J. & Casal Bértoa, F. (2016). La financiación pública de los partidos políticos, España en perspectiva comparada. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 159- 178.
- Rodríguez Teruel, J. & Casal Bértoa, F. (2018). Cuarenta años de financiación de partidos políticos en España. In, *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas* Vol. 4, Tomo 4, 3269-3286. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rose Ackerman, Susan (1996). *The Political Consequences of Corruption. Causes and Consequences*. World Bank, Note 74.
- Ruiz Rico, G. (2015). El control sobre la financiación de los partidos políticos, un desafío permanente para el legislador. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 281-308.
- Sánchez Muñoz, O. (2013). La financiación de los partidos políticos en España, ideas para un debate. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, 161-200.
- Sánchez Muñoz, O. (2015). La insuficiente reforma de la financiación de los partidos, la necesidad de un cambio de modelo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 49-82.
- Sakia, R. M. (1992). The Box-Cox transformation technique: A review. *The Statistician*, 41, 169-178.
- Santano, A.C. (2016). *La financiación de los partidos políticos en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sartori, G. (2000). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scarrow, S. (2006). Party Subsidies and the Freezing of Party Competition, Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics*, 29(4), 619-639. doi: 10.1080/01402380600842148.



- Tanzi, V. & Davoodi, H. (1997), Corruption, Public Investment and Growth. International Monetary Fund. Working Paper.
- Tukey, J.W. (1977). Exploratory Data Analysis. Reading, Massachusetts: Addison- Wesley.
- Van Biezen, I. (2000). Party Financing in New Democracies, Spain and Portugal. *Party politics*, 6(3), 701-722. doi: <https://doi.org/10.1177/135406880006003004>
- Van Biezen, I. (2003). Financing political parties and election campaigns-guidelines. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Van Biezen, I. (2004). Political parties as public utilities. *Party politics*, 10(6), 329-342. doi: 10.1177/1354068804046914.
- Van Biezen I. (2008). State intervention in party politics: the public funding and regulation of political parties. *European Review* 16(03), 337-353. doi:10.1017/S106279870800029X.
- Zovatto, D. (2006). Dinero y política en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 2, 1-37.