

# Reformas de la financiación política para preservar los ingresos de los partidos: evidencia de tres reformas españolas

*Income-Preserving Political Finance Reforms:  
Evidence from Three Spanish Reforms*

**Enrique García-Viñuela**

## Palabras clave

Búsqueda de rentas  
 • Donaciones políticas  
 • España  
 • Financiación de los partidos  
 • Reformas de la financiación política

## Key words

Rent Seeking  
 • Business Donations  
 • Spain  
 • Party Funding  
 • Political Finance Reforms

## Resumen

Los partidos políticos se enfrentan a un dilema en la regulación del dinero político. Diversas pruebas indican que algunos partidos exigen contribuciones por los contratos y las ventajas especiales que conceden al sector privado. Sin embargo, en las reformas de la financiación política que aprueban tras los escándalos de financiación irregular, establecen límites estrictos a las donaciones políticas de las empresas para agradar a los votantes. Un modo de resolver esta aparente contradicción sin renunciar a su capacidad de monetizar el poder político es insertar en las leyes de reforma escapatorias y excepciones para eludir las restricciones formales impuestas a las donaciones a los partidos. Este artículo examina tres reformas sucesivas de la financiación política en España y encuentra en ellas disposiciones compatibles con esta lógica de preservación de ingresos.

## Abstract

Political parties face a dilemma in the regulation of political money. Evidence from different sources shows that some parties demand contributions for public works contracts and special advantages that they grant to the private sector. Yet in the political finance reforms enacted in the aftermath of funding scandals, parties impose strict limits on corporate donations to please voters. A way to unravel this apparent contradiction while protecting the ability to monetize political power is to insert in the party funding reforms a number of loopholes and exceptions to legally donate to parties by circumventing the restrictions set on political money. This paper examines three successive reforms of the Spanish party funding regime and finds that the three reform acts contain provisions consistent with this income-preserving logic.

## Cómo citar

García-Viñuela, Enrique (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. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.167.3>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Enrique García-Viñuela:** Universidad Complutense de Madrid | [garciavi@ucm.es](mailto:garciavi@ucm.es)

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La regulación de la financiación política basada en el interés público justifica la intervención del Estado para lograr algunos objetivos que son valiosos para la sociedad, pero inalcanzables en un régimen de *laissez faire*. Uno de esos objetivos es promover la equidad en las elecciones contribuyendo a nivelar las oportunidades de los partidos de persuadir a los votantes, bien fijando límites al gasto electoral o con ayudas públicas a las candidaturas electorales (Casas Zamora, 2005). Otro motivo para subvencionar a los partidos es resolver un problema de acción colectiva (Hopkin, 2004): el que plantea la propensión de los ciudadanos a no contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos que proporcionan los partidos, tales como la representación de las preferencias políticas y los servicios de gobierno.

En lugar del interés público, los grupos sociales pueden buscar la regulación para que sirva el interés privado de sus miembros, como en la tradición de economía política de la Escuela de Chicago (Stigler, 1971; Posner, 1975). El área de la financiación política está particularmente expuesta a este motivo interesado por el impacto patente que tiene sobre los ingresos y los gastos de los partidos, que son a la vez reguladores y regulados (von Arnim, 1993; Nassmacher, 2003). En mayor medida, además, porque los partidos están en condiciones de aprobar «cualquier legislación secundaria» que consideren conveniente para sus intereses (Group of States against Corruption, GRECO, 2009: 26).

Según Scarrow (2004), el interés de los partidos políticos cuando legislan sobre su financiación puede ser: i) maximizar los ingresos de todos ellos («reformas de maximización de ingresos») o ii) proporcionar al par-

tido gobernante una ventaja competitiva («reformas de economía electoral»). Las reformas de la primera clase están motivadas por el deseo de los partidos de ampliar sus recursos, como cuando los partidos parlamentarios aprueban la concesión de subvenciones públicas para su gasto ordinario. Por el contrario, en las «reformas de economía electoral» cada partido está preocupado por los efectos de la reforma sobre su posición en la lucha por el poder político frente a los otros partidos. Este artículo se ocupa de una variante del motivo de maximización de ingresos que ha recibido poca atención académica: los partidos pueden aprovechar las reformas de su financiación para proteger su capacidad de lucrarse del poder político que adquieren en las elecciones vendiendo favores a los grupos de interés.

La opinión de Scarrow de que hay dos formas principales de definir el interés de los partidos en las reformas de la financiación política («maximización de ingresos» y «economía electoral») podría considerarse reduccionista, porque los partidos también han usado las reformas de su financiación para otros fines. Por ejemplo, para limitar la informalidad que rodea la financiación de las campañas en algunos países, para facilitar la inclusión de minorías infrarrepresentadas en la escena política y como incentivo para cumplir las leyes de paridad de género. Cuando se analizan las reformas de la financiación política, tendríamos que tener en cuenta, además, las dificultades que las élites de los partidos pueden encontrar cuando intentan cambiar las prácticas anteriores (Casal Bértoa *et al.*, 2014a). Por último, los partidos políticos no son los únicos agentes de las reformas de su financiación. En algunos países, el sistema judicial suele modificar las reformas legales aprobadas por los partidos, como ha ocurrido en Alemania (Saafeld, 2000), Canadá (Young, 1998) y Estados Unidos (Sorauf, 1994; Smith, 2001). Sin embargo, en general, la dicotomía de Scarrow es útil para aclarar por qué algunas normas

<sup>1</sup> Agradezco a mis colegas Joaquín Artés, Carmen González de Aguilar y Gustavo Nombela, así como a los revisores de la *REIS*, sus comentarios a una versión previa de este artículo.

relacionadas con los ingresos de los partidos se discuten y adoptan cuando se revisa el marco legal de su financiación y esto podría explicar que la literatura la utilice con frecuencia.

El dinero procedente de las empresas y asociaciones sectoriales es el más controvertido de los ingresos de los partidos. Las donaciones corporativas a un partido pueden hacerse para respaldar su programa de gobierno (donaciones inducidas por las políticas), como las que mencionan Sorauf (1992: 29-59) y Fisher (1994), o con la expectativa de recibir ventajas especiales del receptor (donaciones que buscan rentas). El poder político permite a los partidos crear rentas (esto es, beneficios extraordinarios que resultan de decisiones políticas) y otorgarlas al sector privado. Para agradecer estas rentas, los beneficiados pueden hacer donaciones a los partidos y las campañas electorales (Stratmann, 1998; Lott, 2000; Samuels, 2001; MacChesney, 2002). Las donaciones que buscan rentas esperan obtener contratos públicos, exenciones de impuestos, licencias de construcción, subvenciones y otros beneficios derivados del poder regulador del sector público.

Como el rendimiento de la presión política cuando tiene éxito excede el beneficio normal del capital, las empresas tienen incentivos para invertir en actividades de búsqueda de rentas (Tullock, 1967; Krueger, 1974). Por otra parte, los fondos de las empresas permiten a los partidos/candidatos aumentar el gasto electoral o la riqueza privada de los cargos públicos. Cabe esperar entonces que se forme un mercado de favores políticos (Abrams y Settle, 2004), porque tanto los partidos/candidatos como las empresas tendrán interés en mantener las donaciones.

Las donaciones que buscan rentas son preocupantes, sin embargo, por razones de eficiencia, equidad y confianza en el proceso democrático. En primer lugar, porque la bús-

queda de ventajas especiales desvía recursos de las actividades productivas a las redistributivas. Y dado que estas últimas no suponen meras transferencias de renta de un grupo social a otro, sino que generan peso muerto, reducen el crecimiento potencial de la economía (Mauro, 1995; Lambsdorff, 2003). En segundo lugar, porque las donaciones que buscan rentas distorsionan también el proceso democrático al aumentar la influencia política de los grandes donantes respecto a los grupos sociales menos educados y organizados (Alexander, 1984; Verba *et al.*, 1995: 358-361; Ewing, 2007). En tercer lugar, porque la búsqueda de rentas comporta otros problemas de equidad derivados de la ventaja de las grandes empresas para absorber los costes hundidos de influir en las decisiones políticas (Tollison, 1982; Sitkoff, 2002; Werner, 2011). Por último, la corrupción *quid pro quo* relacionada con el dinero de los grupos de interés produce desconfianza de los votantes en los partidos y desafección política (Pujas y Rhodes, 1999; Torcal, 2016).

Un modo de evitar los costes políticos y económicos de las donaciones que buscan rentas es prohibir que las empresas financien a los partidos. Esta manera de proceder resulta particularmente apremiante cuando se difunden casos de financiación irregular que ocasionan fuertes críticas en los medios de comunicación. Las donaciones que buscan rentas no son, sin embargo, fáciles de eliminar. Incluso en el sistema legal más robusto, los agentes que se lo propongan encontrarán medios para sortear la regulación si resulta provechoso hacerlo. Por otra parte, las leyes de financiación política no suelen afectar a la capacidad de los gobiernos para crear y distribuir rentas. Esta capacidad depende del papel que la constitución política asigna al sector público como regulador de los mercados, mientras que el propósito principal de las leyes de financiación política es fiscalizar los gastos e ingresos de los partidos, estableciendo quién puede donar re-

cursos y con qué condiciones. En resumen, las reformas de la financiación política pocas veces (si es que lo hacen alguna) suprimen los incentivos para buscar influencia política.

Por tanto, cabe esperar que tras prohibir las donaciones societarias el dinero corporativo siga llegando a los partidos por otros cauces (Koole, 2000; Casal Bértoa *et al.*, 2014 a). Porque cuanto más restrictiva sea la regulación, menos se cumplirá. Esto es, más frecuentes serán las donaciones prohibidas, dañando la ética democrática y aumentando las ineficiencias asociadas al uso de medios indirectos para ocultar el dinero transferido a los partidos. Como es sabido, los acuerdos de búsqueda de rentas entre partidos y empresas pueden llevarse a cabo también en el mercado negro; y aunque estos acuerdos son opacos, la literatura sobre corrupción política aporta abundante información sobre ellos obtenida de procedimientos judiciales (Johnston, 2001; Rose-Ackerman y Palifka, 2016: parte III; para el caso español, véase Villoria y Jiménez, 2012; Fundación Alternativas, 2014: 165-187).

Otro medio para que el dinero que busca rentas siga llegando a los partidos tras prohibir las donaciones de las empresas es aumentar la complejidad del régimen regulatorio. Cuanto más complicado sea este, más fácil será añadir escapatorias y excepciones que los actores corporativos pueden usar para devolver los favores recibidos del sector público. Este artículo pretende contribuir a la literatura sobre las reformas de la financiación política, destacando la inserción de escapatorias en la legislación como vía para preservar la capacidad de los partidos de obtener recursos de las rentas que crean con sus decisiones. Las pruebas que se ofrecen para mostrar este mecanismo se basan en las disposiciones legales que contienen las tres últimas reformas de la financiación de los partidos en España.

El resto del artículo está organizado como sigue. La sección segunda muestra cómo ha

evolucionado la regulación de las donaciones privadas a los partidos en España. La sección tercera examina con detalle las escapatorias legales incorporadas en las sucesivas reformas del régimen de financiación política establecido a finales de los años ochenta. La sección cuarta discute la falta de transparencia que protege en España la actividad de los buscadores de rentas. Por último, la sección quinta resume las conclusiones del artículo y su relevancia para entender los problemas que plantea la búsqueda de rentas y la financiación pública de los partidos a la política democrática.

## EL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS EN ESPAÑA

Tras la restauración de la democracia en la segunda mitad de los años setenta, los gastos de los partidos crecieron con rapidez, tanto por el coste de las campañas de las muchas elecciones celebradas a nivel nacional, regional y local como por la apertura de sedes de los partidos en todo el país (del Castillo, 1994; Heywood, 1996). Como es habitual en las democracias emergentes, los partidos recién formados contaban con pocos seguidores<sup>2</sup> y una capacidad insuficiente para generar ingresos de fuentes privadas (van Biezen, 2000; de Sousa, 2014). Así que no tardaron en enfrentarse a problemas financieros serios, que intentaron resolver con la ley de financiación política de 1987<sup>3</sup>. Con esta ley, el dinero público se convirtió en la principal fuente de ingresos para costear el funcionamiento diario de los partidos (esto es, el mantenimiento de las sedes y el personal permanente). La subvención estatal crea-

<sup>2</sup> Según los datos de Mair y van Biezen (2001: 16), a finales de los años setenta la afiliación a los partidos políticos, medida como porcentaje del electorado, era mucho menor en España (1,2%) que en el promedio de los países de Europa Occidental (8,5%).

<sup>3</sup> Ley Orgánica 3/1987, *Boletín Oficial del Estado*, 3 de julio de 1987.

da en 1987 para pagar estos gastos se distribuye entre los partidos con representación parlamentaria según los votos (con ponderación de dos tercios) y los escaños (con ponderación de un tercio) obtenidos por cada partido en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados<sup>4</sup>.

Los partidos españoles eligieron, por tanto, un modelo de financiación similar al de otras democracias europeas consolidadas, donde las ayudas públicas fueron una respuesta pragmática de los partidos a la caída de sus afiliados; un modelo que requiere, como ha señalado la literatura (Katz y Mair, 1995; Koß, 2011), consenso entre los partidos del sistema. Por otra parte, dado que los regímenes de financiación política reflejan las tradiciones culturales de un país (Burnell, 1998; Cliff y Fisher, 2004), la petición de ayudas públicas para cubrir el gasto organizativo de los partidos encajaba bien con la tradición de las élites españolas de recurrir al sector público en tiempos de dificultades financieras. En la actualidad, el 80% de los ingresos anuales de los partidos parlamentarios españoles procede de fuentes públicas (Tribunal de Cuentas, 2015: 21-23)<sup>5</sup>, un porcentaje que supone unos 7,5 euros por elector al año.

El predominio del dinero público no evitó la aparición de prácticas corruptas de búsqueda de rentas asociadas a la financiación de los partidos y las campañas electorales. Por el contrario, el talón de Aquiles del régi-

men de financiación de 1987 y el principal obstáculo para reformarlo fueron los ingresos procedentes de fuentes privadas, tanto en forma de donaciones societarias como de deudas bancarias que antes o después se condonaban. Los cambios regulatorios introducidos por las sucesivas reformas del régimen de 1987 se centraron en ambos tipos de contribuciones privadas.

La ley de 1987 permitió a los individuos y empresas hacer donaciones anónimas a los partidos y no fijó límites para la condonación de las deudas con entidades de crédito. Las reformas de 2007, 2012 y 2015 modificaron esta regulación. La reforma de 2007<sup>6</sup> prohibió las donaciones anónimas a los partidos y sus fundaciones. La reforma de 2012<sup>7</sup> extendió los requisitos de las donaciones a las deudas de los partidos con los bancos. Por último, la reforma de 2015<sup>8</sup> prohibió que los partidos pudieran recibir donaciones de las empresas y condonaciones de deudas bancarias. Es revelador, sin embargo, que al tiempo que las tres reformas cerraron algunas escapatorias legales abrieron otras nuevas que se examinan con detalle en la sección siguiente.

Algunos autores (Scarrow, 2007; van Biezen y Kopecky, 2007) mantienen que el fin primordial al regular la financiación política debe ser evitar la dependencia de los partidos del dinero que ofrece al sector privado la oportunidad de capturar las decisiones políticas. En esta línea, las élites políticas españolas defendieron las subvenciones a los partidos como un medio para protegerles de las donaciones que buscan rentas. Es dudoso, sin embargo, que se haya conseguido este objetivo si se tiene en cuenta que el ge-

<sup>4</sup> El Parlamento español (*Cortes Generales*) tiene dos cámaras: Cámara Baja (*Congreso de los Diputados*) y Cámara Alta (*Senado*). Los diputados de ambas cámaras se eligen por sufragio universal cada cuatro años. Los escaños del Congreso se asignan mediante un sistema proporcional basado en la regla d'Hondt, mientras que para los escaños del Senado se usa un sistema mayoritario.

<sup>5</sup> Este porcentaje puede exagerar la importancia del dinero público en los ingresos de los partidos si estos no declaran la totalidad de las donaciones privadas que reciben, como se desprende de los casos de financiación irregular que se mencionan más adelante.

<sup>6</sup> Ley Orgánica 8/2007, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de julio de 2007.

<sup>7</sup> Ley Orgánica 5/2012, *Boletín Oficial del Estado*, 22 de octubre de 2012.

<sup>8</sup> Ley Orgánica 3/2015, *Boletín Oficial del Estado*, 31 de marzo de 2015.

neroso sistema de ayudas públicas implantado en 1987 no impidió que todos los partidos del sistema se vieran envueltos en casos prominentes de financiación privada irregular. Los más significativos fueron Filesa, Naiseiro, Casinos, Palau, Gürtel, Púnica y Bárcenas (Heywood, 1995; Castillo Prats, 2013; Ekaizer, 2013; Jiménez, 2016)<sup>9</sup>.

Por otra parte, los partidos españoles han mostrado reconocimiento a los cargos que recaudaron fondos irregulares para sus organizaciones, mientras que han apartado de sus funciones a quienes denunciaron esas prácticas (Maroto, 2015: cap. 1). Lo que es más importante, cuando se examina el contenido de las tres últimas reformas de la financiación política se detectan en sus disposiciones nuevas vías por las que las empresas pueden seguir transfiriendo dinero a los partidos. Esto es algo que no debería observarse si las reformas fueran consecuentes con el propósito de impedir la dependencia de los partidos de las donaciones de las empresas que buscan rentas.

España parece un caso adecuado para estudiar las reformas de la financiación política aprobadas por partidos que se enfrentan a una opinión pública hostil debido a escándalos de financiación irregular. Y dado que en las últimas décadas otras democracias consolidadas y emergentes han pasado por situaciones parecidas (Pujas y Rhodes, 1999; Della Porta, 2000; de Sousa, 2001; Clift y Fisher, 2004; Wilson, 2007), el examen

del caso español puede tener un interés más general. Esto es, al mostrar cómo defendieron los partidos españoles en esas circunstancias su capacidad de obtener recursos del sector privado, este artículo destaca uno de los factores que pueden contribuir a explicar el contenido de las reformas de la financiación política en otros países.

## LA CREACIÓN DE ESCAPATORIAS LEGALES PARA RESOLVER EL DILEMA DE LOS PARTIDOS

Los partidos se enfrentan a un dilema en la regulación del dinero político. Pruebas procedentes de investigaciones judiciales (Ekaizer, 2013; Fundación Alternativas, 2014: 165-187; Maroto, 2015: 21-109) muestran que algunos partidos exigen contribuciones por los contratos y ventajas especiales que otorgan a las empresas. Sin embargo, esos mismos partidos aprueban leyes que imponen límites estrictos a las donaciones políticas corporativas. Un medio de resolver esta aparente contradicción es insertando en las leyes de financiación política escapatorias y excepciones para que los donantes puedan eludir los límites que afectan a las contribuciones, ya sea por la cantidad o el origen de los fondos.

Algunos investigadores de la financiación política (como Issacharoff y Karlan, 1999; Koole, 2000, y Pinto-Duschinsky, 2002) concluyen que los cambios en la regulación de las contribuciones políticas afectan menos al volumen de los fondos transferidos a los partidos/candidatos que a los medios por los que se transfieren. Los partidos facilitan, de hecho, este efecto sustitución entre canales alternativos cuando redactan y aprueban las reformas de su financiación. Por ejemplo, las tres reformas que examina este artículo del régimen establecido en España en 1987 permiten mostrar una activa creación de escapatorias legales que facilitan a los agentes que operan en el mercado de la influencia

<sup>9</sup> Filesa fue una sociedad creada por dos representantes del Partido Socialista (PSOE) que cobró a empresas industriales y bancos por informes ficticios para obtener recursos para las campañas electorales. Los casos Naiseiro, Gürtel, Púnica y Bárcenas consistieron en el pago de comisiones al Partido Popular (PP) a cambio de la concesión de contratos de servicios y obras públicas en las regiones de Madrid y Valencia. En ambas regiones, algunas empresas constructoras también pagaron gastos electorales del PP, una práctica prohibida por la legislación electoral. En el caso Palau se pagaron comisiones por la adjudicación de contratos a empresarios próximos a Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), el partido que gobernó Cataluña durante casi tres décadas.

política la adaptación de su conducta a los cambios del marco regulador.

La ley de 1987 permitió las donaciones anónimas para el gasto ordinario de los partidos y fijó su cuantía máxima en 60.000 euros anuales para individuos y empresas. Las donaciones a los partidos tenían que depositarse en una cuenta bancaria especial y el donante debía estar plenamente identificado. Las empresas públicas o que contrataran con el sector público no podían donar a los partidos. Sin embargo, como la ley autorizó las donaciones anónimas, no era posible comprobar el cumplimiento de estas restricciones (véase Tribunal de Cuentas, 2000: 137, 150), lo que facilitaba la corrupción *quid pro quo*.

A pesar de la permisividad de este régimen de donaciones y de las generosas ayudas públicas que recibieron los partidos desde 1987, en los años siguientes afloró un buen número de casos de financiación irregular por extracción de rentas en los que se vieron implicados los principales partidos parlamentarios. La ley de 1987 no desincentivó en modo alguno las prácticas de financiación irregulares porque no incluyó instrumentos efectivos para penalizar el incumplimiento de la regulación (del Castillo, 1989). Sin embargo, como la financiación irregular comportaba un coste reputacional<sup>10</sup>, los partidos respondieron creando una comisión parlamentaria para reformar la ley de financiación vigente.

Los cambios legales recomendados por la comisión parlamentaria quedaron bloqueados por la división entre los partidos de izquierda y de derecha sobre el tratamiento de las donaciones societarias. Y la parálisis regulatoria resultante no se solucionó hasta diez años más tarde, cuando el PSOE e Izquierda Unida (IU) aceptaron las donaciones

de las empresas como una fuente legal de ingresos para los partidos y el PP y los partidos nacionalistas de centro-derecha de Cataluña (CiU) y del País Vasco (PNV) accedieron a prohibir las donaciones anónimas. Este acuerdo despejó el camino para la reforma de 2007.

Además de prohibir las aportaciones anónimas, la reforma de 2007 fijó un límite anual para las donaciones destinadas a pagar los gastos de funcionamiento de los partidos de 100.000 euros, límite indexado a la evolución de los precios medida por el Índice de Precios al Consumo. El límite se elevó a 150.000 euros cuando las donaciones se hicieran a fundaciones vinculadas a los partidos políticos. Partidos y fundaciones tenían que identificar a los donantes y depositar las cantidades donadas en una cuenta bancaria especial. La ley de 2007 permitió la deducción fiscal de las donaciones políticas de individuos y sociedades, exigió que estas últimas fueran ratificadas por el consejo de administración e impuso al partido receptor la obligación de informar sobre todas las donaciones que recibiera. De la vigilancia del cumplimiento de estas normas se encargó el Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, el Tribunal de Cuentas no ha sido hasta el momento un vigilante creíble de las normas de financiación de los partidos. En primer lugar, porque su capacidad fiscalizadora está limitada por la escasez de personal especializado (GRECO, 2009: 20). En segundo lugar, porque su auditoría anual de las cuentas de los partidos es de carácter estrictamente formal<sup>11</sup>. En tercer lugar, porque sus consejeros carecen

<sup>10</sup> El papel de los costes de reputación en las reformas de la financiación política se aborda en Martínez Cousinou (2013).

<sup>11</sup> Los partidos tienen que remitir anualmente la cuenta de pérdidas y ganancias y el balance de situación al Tribunal de Cuentas, que no puede comprobar de manera independiente la información suministrada. Los informes del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad de los partidos y su cumplimiento de las normas de financiación se publican normalmente con tres años de retraso.

de independencia frente a los grandes partidos parlamentarios, que los eligen por sus afinidades políticas a través de un sistema de mayoría cualificada de tres quintos en las dos cámaras del Parlamento. Por último, porque la ley de 1987 no otorgó al Tribunal de Cuentas poderes para sancionar los incumplimientos de la regulación; tal vez porque esto convenía a los partidos parlamentarios, grandes y pequeños. En la práctica, el cumplimiento de la regulación ha recaído en buena medida sobre la voluntad de los propios partidos (García-Viñuela y González de Aguilar, 2011).

Si bien la reforma de 2007 estableció un límite superior para las cantidades donadas, creó varias excepciones. Por ejemplo, el límite de 100.000 euros indexado por la inflación no se aplicó a las donaciones de inmuebles, a los créditos a tipos de interés preferentes ni a la condonación de deudas bancarias. Por otra parte, se permitió que las empresas adjudicatarias de contratos públicos pudieran donar a las fundaciones de los partidos. Asimismo, como el límite de las donaciones para el gasto ordinario era doce veces más alto que el límite no indexado de 10.000 euros para las campañas electorales, la reforma de 2007 abrió una vía para sortear la severa restricción impuesta por la ley electoral a los donativos para las campañas.

La política sobre las deudas bancarias dividió a los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE. Cuando se redactó el proyecto de reforma de 2007, el grueso de los ingresos privados del entonces partido de gobierno (PSOE) procedía de la condonación de deudas con entidades financieras, mientras que el PP obtenía una cantidad similar como donaciones de empresas (García-Viñuela y González de Aguilar, 2011: 9). En la tramitación parlamentaria del proyecto de la reforma, el PP rechazó que se otorgara al PSOE carta blanca para negociar el reembolso de la voluminosa deuda que los socialistas mantenían con los bancos. El PP propuso entonces una enmienda para que las condo-

naciones de deudas a los partidos quedarán sujetas a los mismos requisitos que las donaciones corporativas (Congreso de los Diputados, 2006: 111), pero esta enmienda se rechazó.

La reforma de 2007 fue apoyada por el PSOE y los partidos nacionalistas. El PP votó en contra al no compartir el tratamiento especial de las condonaciones de deuda, el techo establecido para las cantidades donadas a las fundaciones de los partidos ni el nuevo control sobre estas donaciones, del que se encargó al Tribunal de Cuentas (véase Congreso de los Diputados, 2007: 12747-12749). Sin embargo, dado que la reforma de 2007 era «de maximización de ingresos» (Casal Bértoa *et al.*, 2014b), el PP, como el resto de los partidos parlamentarios, también se benefició del aumento que comportó de las ayudas públicas para el funcionamiento diario de los partidos. De manera que el voto en contra de la reforma no tuvo coste alguno para el PP porque sus diputados no eran suficientes para impedir que se aprobara.

Tras la amplia victoria que obtuvo en las elecciones generales de 2011, el PP reformó la ley de 2007 para aplicar a las condonaciones de deudas bancarias el mismo límite que a las donaciones de individuos y empresas (es decir, 100.000 euros al nivel de precios de 2007). Además, la ley de reforma de 2012 implantó dos nuevas e importantes excepciones a las donaciones privadas para el gasto ordinario de los partidos. La primera fue permitir las contribuciones ilimitadas de individuos y empresas (incluidas las concesionarias de contratos públicos) a las fundaciones vinculadas a los partidos. Es llamativo que ningún representante político se molestara en explicar por qué una fuente de ingresos que se consideraba inaceptable para los partidos no lo fuera, sin embargo, para sus fundaciones (Rodríguez Teruel y Casal Bértoa, 2016: 174).

La segunda excepción fue permitir que las empresas puedan transferir recursos a



los partidos para que las fundaciones de estos desarrollen proyectos conjuntos con empresas. Según la reforma de 2012, los recursos para costear estos proyectos no son formalmente donaciones y, por tanto, están exentos de los límites de las donaciones normales a los partidos. Está claro, sin embargo, que ambas excepciones ofrecen a las empresas alternativas para hacer llegar fondos a los partidos a través de sus fundaciones. Y ambas alternativas son, además, menos visibles para los votantes que las donaciones ordinarias y comportan una publicidad negativa menor para las empresas.

Las donaciones políticas efectuadas dentro del marco legal proporcionan una visión incompleta del papel del dinero corporativo en la financiación de los partidos<sup>12</sup>. Las donaciones ilegales son las más preocupantes porque al estar asociadas con frecuencia al intento de influir sobre las decisiones políticas y al enriquecimiento ilícito de los cargos públicos generan desconfianza en los partidos. En las audiencias ante la comisión parlamentaria formada a mediados de los años noventa para investigar los casos de financiación irregular, los comparecientes reconocieron que los principales partidos españoles recaudaron fondos al margen de la ley (Comisión parlamentaria sobre la financiación de los partidos políticos, 1994, 1995). Veinte años más tarde, un nuevo escándalo de financiación irregular, el caso Bárcenas, condujo a la reforma de 2015<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> La importancia de las donaciones declaradas varía mucho entre los partidos españoles. Los datos del Tribunal de Cuentas muestran que el porcentaje de ingresos procedentes de donaciones regulares fue normalmente inferior al 10% para PP, PSOE, IU y Esquerra Republicana de Cataluña (ERC). Por el contrario, en los partidos nacionalistas de centro-derecha, el porcentaje de las donaciones regulares en los ingresos de los partidos fue mucho más alto: del 43% para CiU y del 61% para PNV (Tribunal de Cuentas, varios años).

<sup>13</sup> El señor Bárcenas estuvo a cargo de las finanzas del PP entre 1990 y 2009. En 2013 reveló que, durante ese tiempo, empleados del partido aceptaron donaciones de empresas contratistas (que no podían donar). Estas do-

Desde que el Tribunal de Cuentas fiscaliza las contabilidades de los partidos no ha detectado caso alguno de financiación irregular, en contraste con los muchos casos desvelados por los medios de comunicación<sup>14</sup>. La judicatura también tiene un papel activo en la lucha contra la financiación irregular, a pesar de la influencia de los grandes partidos en la cúpula del poder judicial<sup>15</sup> y de la lentitud de los procedimientos legales en los casos de gran corrupción, que se prolongan unos diez años en promedio (Fundación Alternativas, 2014: 166).

A partir de 2008, la inestabilidad financiera internacional y el estallido de la burbuja inmobiliaria hundieron el crecimiento económico y el nivel de empleo en España. En medio de este sombrío panorama económico, los detalles del caso Bárcenas revelados por los medios de comunicación minaron la confianza del público en los partidos y pusieron en peligro la reelección del partido gobernante. Datos de encuesta del período muestran que los partidos políticos era la institución más desacreditada. El grado de confianza de los encuestados españoles en los partidos fue de 1,9 puntos en la sexta

---

naciones se entregaron en efectivo (algo que estaba prohibido) en la sede nacional del partido en Madrid por los directivos de esas empresas. Los empleados del partido fraccionaban las donaciones que superaban el límite legal, depositando una parte en la cuenta bancaria del partido para las donaciones legales y manteniendo el saldo restante en caja para usarlo en las campañas electorales, en gastos de la organización (como la renovación de algunas sedes) y en el pago de sobresueldos a los dirigentes nacionales del partido. De acuerdo con las revelaciones del señor Bárcenas, el PP mantuvo una doble contabilidad para las donaciones irregulares y los gastos pagados con ellas.

<sup>14</sup> La función de la prensa escrita en España ha sido crucial al atraer la atención del público sobre los casos de financiación irregular desde principios de los años noventa.

<sup>15</sup> Como, por ejemplo, en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano de gobierno de los jueces. Los fiscales también dependen del fiscal general, que es nombrado por el Gobierno.

ola de la Encuesta Social Europea (2014) y de 2,2 puntos en el barómetro de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas de abril de 2015 (CIS, 2015)<sup>16</sup>. Dado que el partido gobernante tenía que hacer algo para contener el coste político del caso Bárcenas, el entonces presidente del Gobierno presentó en el Congreso de los Diputados un nuevo proyecto de ley con medidas drásticas que afectaban a las donaciones corporativas a los partidos. Así pues, por tercera vez en menos de una década las normas que regulaban la financiación privada de los partidos se iban a cambiar de nuevo.

Es habitual que los escándalos de financiación irregular promuevan reformas de la financiación política (Clift y Fisher, 2004; Scarrow, 2007). Siguiendo esta práctica, la reforma española de 2015 se justificó con el argumento de evitar que situaciones como el caso Bárcenas volvieran a ocurrir (véase Consejo de Ministros, 2014). Esta justificación es, sin embargo, poco convincente porque las donaciones de las empresas contratistas a los partidos, el núcleo del caso Bárcenas, llevaban prohibidas desde 1987. No está claro, por tanto, lo que podía añadir la reforma de 2015 a esa prohibición. Por otra parte, para rechazar contribuciones inapropiadas por su procedencia, cuantía o método de pago, un partido no necesita que una ley le obligue. La aprobación de una norma interna (es decir, la autorrestricción) es suficiente para cumplir este propósito.

El entonces presidente del Gobierno, y líder del PP, había nombrado al señor Bárcenas tesorero del partido y le había apoyado en secreto cuando este estaba siendo investigado por enriquecimiento ilícito. Así pues, el caso Bárcenas era una amenaza para la supervivencia política del presidente del Go-

bierno, al que los partidos de la oposición pidieron que dimitiera de su cargo. Comparado con tan alto coste personal para el líder del partido gobernante, promover una nueva reforma de la financiación de los partidos comportaba para él un coste mucho menor. Además, en España, como ocurre en otras democracias, las propuestas de regular la financiación política suelen ser bien recibidas por los medios de comunicación y los ciudadanos (Primo, 2002). Por tanto, en este caso al menos, la reforma de la financiación política puede interpretarse como un intento de minimizar el coste político que comportan los casos de financiación irregular para el partido gobernante.

La reforma de 2015 prohibió las contribuciones de las empresas y las condonaciones de deudas bancarias a los partidos, y bajó el límite de las donaciones de los individuos de 100.000 a 50.000 euros anuales. Al mismo tiempo, sin embargo, la reforma creó dos escapatorias complejas para las donaciones corporativas. La primera afecta a las fundaciones de los partidos. Se encargó al Tribunal de Cuentas la fiscalización de todos los ingresos de las fundaciones, pero solo la de aquellos gastos que fueran pagados con fondos públicos. En la práctica, esta norma permite a las fundaciones transferir a los partidos a los que están vinculadas los fondos que reciban de fuentes privadas, que desde la reforma de 2012 no están sujetos a límite alguno. La segunda escapatoria autoriza a los partidos a usar donaciones ilegales (es decir, procedentes de una fuente que tiene prohibido donar) durante un período máximo de quince meses<sup>17</sup>. Durante este tiempo, el partido receptor puede disponer del dinero donado ilegalmente como si fuera un préstamo sin intereses. Es irónico que se incorpore una disposición como esta en una ley que quiso

<sup>16</sup> Ambas encuestas usan una escala de 0 a 10 puntos, donde 10 representa la opinión más favorable sobre los partidos y 0 la más desfavorable.

<sup>17</sup> Después de este período, la donación ilegal tiene que ser devuelta al donante o ingresada en el Tesoro Público.

acabar con el impopular vacío legal que permitía a los partidos beneficiarse de préstamos a tipos de interés inferiores al de mercado (véase Congreso de los Diputados, 2015: 76).

En resumen, si bien las tres leyes de reforma aprobaron límites y prohibiciones a la transferencia de fondos del sector corporativo a los partidos, abrieron al mismo tiempo vías alternativas para sortear las restricciones impuestas.

## FALTA DE INFORMACIÓN SOBRE LOS BUSCADORES DE RENTAS

Las leyes de financiación política aprobadas en la España democrática no han permitido que los votantes sepan quién dona a los partidos que se presentan a las elecciones. Los requisitos de información sobre los donantes de la ley de 1987 eran innecesarios porque la propia ley autorizó las donaciones anónimas. La reforma de 2007 impuso a los partidos la obligación de adjuntar una lista de donantes a la documentación financiera que remiten anualmente al Tribunal de Cuentas, pero no sancionó a los partidos que incumplieran esta norma (véase, por ejemplo, Tribunal de Cuentas, 2014: 201, 242). Las reformas de 2012 y 2015 mantuvieron también la obligación de identificar a los donantes, pero sin ocuparse de hacer efectivo su cumplimiento. La reforma de 2015 impuso incluso la obligación de publicar en la página web del partido la lista de los donantes que contribuyeran con más de 25.000 euros anuales. Pero, de modo inconsecuente, considera la información referida a los donantes de los partidos como «de especial protección», lo que implica que no puede ser revelada sin el permiso del donante.

La razón invocada para oponerse a que se conozca la identidad de los donantes es proteger su intimidad. Esta intimidad, sin embargo, no debería protegerse cuando los

donantes buscan ventajas especiales de los reguladores y cargos públicos. De acuerdo con la literatura citada anteriormente, las actividades de búsqueda de rentas no sirven al interés público. Por el contrario, las rentas políticas que reciben los grupos de presión distorsionan los mercados, creando barreras artificiales que ahogan la competencia, desaniman la innovación y reducen la renta nacional. Además, los beneficios de los buscadores de rentas se obtienen a expensas de los consumidores, que tienen que pagar precios más altos o más impuestos, y de las empresas, que pueden desaparecer debido a las ventajas concedidas a los grupos de presión. Por tanto, al mantener oculta la identidad de sus donantes, los partidos privan a los ciudadanos de información sobre actividades que frenan el potencial de crecimiento de la economía y elevan los precios. El resultado de esta política es impedir que los que soportan el peso de las ventajas especiales que crea el sector público sepan quiénes se benefician de ellas.

## CONCLUSIONES

Este artículo estudia una variante de las reformas de la financiación política que Scarrow denomina de «maximización de ingresos», mediante las cuales los partidos políticos buscan ampliar sus recursos<sup>18</sup>. El artículo examina tres reformas sucesivas del

<sup>18</sup> Cabe esperar que las reformas de «maximización de ingresos» se adopten por acuerdo entre los partidos. El acuerdo, sin embargo, puede ser implícito cuando los partidos del sistema comparten el objetivo común de permitir que las empresas puedan hacerles donaciones para pagar los gastos de funcionamiento y las campañas electorales. España aprobó cuatro leyes de financiación de los partidos desde la restauración de la democracia. Las dos primeras (las de 1987 y 2007) por iniciativa del PSOE y las dos últimas (las de 2012 y 2015) a propuesta del PP. Las cuatro leyes contienen disposiciones que permiten a las empresas eludir los límites impuestos a las contribuciones a los partidos.

régimen de financiación de los partidos establecido en España a finales de los años ochenta y encuentra que la inserción de escapatorias legales que permiten a los actores corporativos transferir fondos a los partidos es una constante de las tres reformas, incluso cuando su propósito declarado era prevenir esas transferencias. Al destacar este comportamiento, el artículo espera contribuir a la literatura sobre los factores que impulsan las reformas del marco regulador de la financiación de los partidos.

Una característica de las tres reformas examinadas es que añadieron complejidad a la regulación financiera de los partidos. Hay que señalar que, para prevenir la influencia indebida del dinero de intereses especiales en las decisiones políticas, que fue el objetivo declarado de las reformas, se descartaron dos medidas más prometedoras: la información completa sobre todas las donaciones políticas y la creación de una agencia independiente con amplios poderes para hacer cumplir las reglas de financiación. Aunque no se conocen remedios que resuelvan todos los problemas derivados de las donaciones que buscan rentas, la literatura respalda ambas medidas como las más eficaces (Hughes, 2001). Habría que explicar, por tanto, por qué no se adoptaron.

Una explicación posible se basa en la insuficiente información/previsión de los legisladores o en su falta de control sobre el proceso de reforma. Este argumento es poco verosímil. En primer lugar, es razonable esperar que los partidos políticos tengan un conocimiento privilegiado de su propia financiación. En segundo lugar, en España todas las etapas por las que pasan las reformas de la financiación política están controladas por los partidos, desde la redacción de los proyectos de ley a la aplicación de los procedimientos financieros. Así que, al ser los partidos los que eligen las reglas que gobiernan su financiación, las reglas elegidas pueden considerarse «indicativas de

sus propias prioridades y objetivos» (Piccio, 2014: 138). Además, como se mostró anteriormente, las escapatorias incorporadas a la legislación para eludir las restricciones impuestas al dinero político son lo bastante complicadas para desechar la idea de que fueron casuales o no planeadas.

Para recapitular, este artículo no argumenta que el motivo principal de las reformas que examina fuera preservar los ingresos de los partidos. Su tesis es que cualquiera que fuera su objetivo principal, los partidos españoles usaron también las reformas para proteger su capacidad de extraer rentas del sector privado. Un instrumento para lograr este objetivo fue insertar en las reformas disposiciones que permiten a las empresas transferir dinero legalmente a los partidos, por lo general a través de medios más complejos y oscuros para los votantes. Un inconveniente de este modo de proceder es la falta de coherencia que produce entre el propósito declarado de las reformas y algunas de sus disposiciones, añadidas para sortear los límites impuestos a las donaciones corporativas por las propias leyes de reforma.

A pesar de las limitaciones derivadas de ser un estudio de caso, el interés de este artículo va más allá del país estudiado. El artículo plantea la hipótesis de que los partidos usan las reformas de su financiación para proteger la capacidad de obtener ingresos de los grupos que buscan ventajas especiales del sector público. Aunque la conducta de los partidos que se describe aquí se basa en la experiencia de un país, no tiene por qué ser idiosincrática. Más bien, lo que cabe esperar es que, con similares incentivos institucionales (es decir, el control efectivo por los partidos del proceso de reforma de su financiación), la conducta observada sería parecida en otros países, aunque cada uno mostrara peculiaridades en las escapatorias legales que introduce en la legislación. Esta es, sin embargo, una cuestión empírica que solo se puede resol-

ver con el estudio de las reformas aprobadas en otros países.

Por último, el estudio del caso español apunta a la presencia de otro problema más general: un incentivo a la corrupción inherente al sistema de ayudas públicas a los partidos. Con financiación pública, el dinero privado debería perder importancia como fuente de ingresos de los partidos. Un efecto perverso de este sistema es, sin embargo, que parte de las contribuciones que se pagan por las rentas creadas por decisiones políticas puede desviarse del partido al cargo público que tomó la decisión, con frecuencia en los niveles de gobierno regional y local. Incluso las reformas de la financiación de los partidos que se adoptan para reducir la inversión en influencia política suelen afectar poco al incentivo individual de los cargos públicos para monetizar su poder político mediante *quid pro quos* corruptos. También en este caso es necesaria más investigación para averiguar si ese efecto perverso se detecta en otros países donde prevalece la financiación pública de los partidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, Burton A. y Settle, Russell F. (2004). «Campaign Finance Reform: A Public Choice Perspective». *Public Choice*, 12(3-4): 379-400.
- Alexander, Herbert (1984). *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press. (3rd ed.).
- Arnim, Hans H. von (1993). «Campaign and Party Finance in Germany». En: Gunlicks, A. E. (ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Biezen, Ingrid van (2000). «Party Financing in New Democracies». *Party Politics*, 6(3): 329-342.
- Biezen, Ingrid van y Kopecky, Pavel (2007). «The Estate and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies». *Party Politics*, 13(2): 233-254.
- Burnell, Peter (1998). «Money and Politics in Emerging Democracies». En: Burnell, P. y Ware, A. (eds.). *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press.
- Casal Bértoa, Fernando et al. (2014a). «The World Upside Down: Delegitimizing Political Finance Regulation». *International Political Science Review*, 35(3): 355-375.
- Casal Bértoa, Fernando et al. (2014b). «The Carrot and the Stick: Party Regulation and Politics in Democratic Spain». *South European Society and Politics*, 19(1): 89-112.
- Casas Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- Castillo, Pilar del (1989). «The Financing of Spanish Political Parties». En: Alexander, H. E. (ed.). *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castillo, Pilar del (1994). «Problems in Spanish Party Financing». En: Alexander, H. E. y Shiratori, R. (eds.). *Comparative Political Finance among Democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Castillo Prats, Sergi (2013). *Tierra de saqueo*. Barcelona: Lectio.
- Clift, Ben y Fisher, Justin (2004). «Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain». *Party Politics*, 10: 677-699.
- Comisión Parlamentaria sobre la Financiación de los Partidos Políticos (1994, 1995). «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones», números 350, 361, 371, 375, 377, 387, 390, 402, 405, 406 y 430.
- Congreso de los Diputados (2006). «Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B: Proposiciones de Ley», 29 de junio.
- Congreso de los Diputados (2007). «Diario de Sesiones: Pleno y Diputación Permanente», VIII Legislatura, número 255.
- Congreso de los Diputados (2015). «Diario de Sesiones: Pleno y Diputación Permanente», X Legislatura, número 269.
- Consejo de Ministros (2014). Referencia del Consejo de Ministros del 21 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es>.
- Declaración de Bárcenas ante el juez Ruz (2014). Disponible en: [http://www.huffingtonpost.es/2013/07/26/declaracion-barcenas-ruz\\_n\\_3658609.html](http://www.huffingtonpost.es/2013/07/26/declaracion-barcenas-ruz_n_3658609.html).

- Della Porta, Donatella (2000). «Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption». En: Pharr, S. y Putnam, R. (eds.). *Disaffected Democracies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ekaizer, Ernesto (2013). *El caso Bárcenas*. Madrid: Espasa.
- Ewing, Keith (2007). *The Cost of Democracy: Party Funding in Modern British Politics*. Oxford: Hart Publishing.
- Fisher, Justin (1994). «Why Do Companies Make Donations to Political Parties?». *Political Studies*, 42: 690-699.
- Fundación Alternativas (2014). *Informe sobre la democracia en España*. Madrid.
- García-Viñuela, Enrique y González de Aguilar, Carmen (2011). «Reforming Party Finance in Spain». *International Journal of Iberian Studies*, 24: 3-16.
- GRECO (2009). *Evaluation Report on Spain: Transparency of Party Funding*. Strasbourg: Council of Europe.
- Heywood, Paul (1995). «Sleaze in Spain». *Parliamentary Affairs*, 48: 726-737.
- Heywood, Paul (1996). «Continuity and Change: Analysing Political Corruption in Modern Spain». En: Little, W. y Posada-Carbó, E. (eds.). *Political Corruption in Europe and Latin America*. Basingstoke, U.K.: Macmillan.
- Hopkin, Jonathan (2004). «The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics». *Party Politics*, 10(6): 627-651.
- Hughes, Colin A. (2001). «Election Finance Controls: Is there an End Game?». En: Nassmacher, K.-H. (ed.). *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Issacharoff, Samuel y Karlan, Pamela (1999). «The Hydraulics of Campaign Finance Reform». *Texas Law Review*, 77: 1705-1738.
- Jiménez, Fernando (2016). «Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España». En: Gimeno Feliú, J. M.; Tejedor Bielsa, J. y Villoria Mendieta, M. (eds.). *La corrupción en España: Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier.
- Johnston, Michael (2001). «Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding». En: Jain, A. K. (ed.). *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.
- Katz, Richard y Mair, Peter (1995). «Changing Models of Party Organization: The Emergence of the Cartel Party». *Party Politics*, 1(1): 5-28.
- Koß, Michael (2011). *The Politics of Party Funding: State Funding of Political Parties and Party Competition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Koole, Ruud (2000). «Political Finance in Western Europe». En: Nassmacher, K.-H. (ed.). *Foundations for Democracy*. Baden-Baden: Nomos.
- Krueger, Anne (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review*, 64 (3): 291-303.
- Lambsdorff, Johann (2003). «How Corruption Affects Productivity». *Kyklos*, 56(4): 457-474.
- Lott, John (2000). «A Simple Explanation for why Campaign Expenditures Are Increasing: The Government Is Getting Bigger». *Journal of Law and Economics*, 43(2): 359-393.
- MacChesney, Fred (2002). «Pay to Play Politics Examined, with Lessons to Campaign Finance Reform». *Independent Review*, 6: 345-364.
- Mair, Peter y Biezen, Ingrid van (2001). «Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000». *Party Politics*, 7(1): 5-21.
- Maroto Calatayud, Manuel (2015). *La financiación ilegal de los partidos políticos: Un análisis político-criminal*. Madrid: Marcial Pons.
- Martínez Cousinou, Gloria (2013). *El control de la financiación política en el ámbito de la financiación de los partidos políticos: actores, intereses y estrategias en España y el Reino Unido*. Madrid: UNED. [Tesis doctoral].
- Mauro, Paolo (1995). «Corruption and Growth». *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2003). «Political Parties, Funding and Democracy». En: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Piccio, Daniela R. (2014). «A Self-interested Legislator? Party Regulation in Italy». *South European Politics and Society*, 19(1): 135-152.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002). «Financing Politics: A Global View». *Journal of Democracy*, 13 (4): 69-86.

- Posner, Richard (1975). «The Social Costs of Monopoly and Regulation». *Journal of Political Economy*, 83(4): 807-827.
- Primo, David (2002). «Public Opinion and Campaign Finance». *Independent Review*, 7: 207-219.
- Pujas, Véronique y Rhodes, Martin (1999). «Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France». *West European Politics*, 22(3): 41-63.
- Rodríguez Teruel, Juan y Casal Bértoa, Fernando (2016). «La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada». *Presupuesto y Gasto Público*, 82: 159-178.
- Rose-Ackerman, Susan y Palifka, Bonnie (2016). *Corruption and Government*. New York: Cambridge University Press. (2nd. ed.).
- Saafeld, Thomas (2000). «Court and Parties: Evolution and Problems of Political Parties in Germany». En: Williams, R. (ed.). *Party Finance and Political Corruption*. London: Macmillan.
- Samuels, David (2001). «Money, Elections and Democracy in Brazil». *Latin American Politics and Society*, 43(2): 27-48.
- Scarrow, Susan (2004). «Explaining Political Finance Reforms». *Party Politics*, 10(6): 653-675.
- Scarrow, Susan (2007). «Political Finance in Comparative Perspective». *Annual Review of Political Science*, 10: 193-210.
- Sitkoff, Robert (2002). «Corporate Political Speech, Political Extortion and the Competition for Corporate Charters». *University of Chicago Law Review*, 69(3): 1103-1166.
- Smith, Bradley (1996). «Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform». *Yale Law Journal*, 105(4): 1049-1092.
- Smith, Bradley (2001). *Unfree Speech*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sorauf, Frank J. (1992). *Inside Campaign Finance*. New Haven: Yale University Press.
- Sorauf, Frank J. (1994). «Politics, Experience and the First Amendment: The Case of American Campaign Finance». *Columbia Law Review*, 94: 1348-1368.
- Sousa, Luís de (2001). «Political Parties and Corruption in Portugal». *West European Politics*, 24(1): 157-180.
- Sousa, Luís de (2014). «New Challenges to Political Financing Supervision in Portugal». *South European Society and Politics*, 19(1): 113-134.
- Stigler, George (1971). «The Theory of Economic Regulation». *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-14.
- Stratmann, Thomas (1998). «The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything?». *Journal of Law and Economics*, 41(1): 85-113.
- Sustein, Cass (1994). «Political Equality and Unintended Consequences». *Columbia Law Review*, 94: 1390-1414.
- Tollison, Robert (1982). «Rent-seeking: A Survey». *Kyklos*, 35(4): 575-602.
- Torcal, Mariano (2016). «Desafección política en España en una perspectiva comparada». En: Llera, F. (coord.). *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tribunal de Cuentas (2000). *Informe de fiscalización de la contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1996*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tribunal de Cuentas (2014). *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas. Ejercicio 2012*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tribunal de Cuentas (2015). *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente. Ejercicio 2013*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tullock, Gordon (1967). «The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft». *Western Economic Journal*, 5(3): 224-32.
- Verba, Sidney; Scholzman, Kay y Brady, Henry (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism and American Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Villoria, Manuel y Jiménez, Fernando (2012). «La corrupción en España, 2004-2010: datos, percepción y efectos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138: 109-134.
- Werner, Timothy (2011). «The Sound, the Fury and the Non-event: Business Power and Market Reactions to the Citizens United Decision». *American Politics Research*, 39(1): 118-141.

Wilson, Kenneth (2007). «Party Finance in Russia: Has the 2001 Law on Political Parties Made a Difference?». *Europe-Asia Studies*, 59(7): 1089-1113.

Young, Lisa (1998). «Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered». *Canadian Journal of Political Science*, 31(2): 339-358.

**RECEPCIÓN:** 10/05/2018

**REVISIÓN:** 26/10/2018

**APROBACIÓN:** 01/03/2019



# Income-Preserving Political Finance Reforms: Evidence from Three Spanish Reforms

*Reformas de la financiación política para preservar los ingresos de los partidos: evidencia de tres reformas españolas*

**Enrique García-Viñuela**

## Key words

- Rent Seeking
- Business Donations
- Spain
- Party Funding
- Political Finance Reforms

## Palabras clave

- Búsqueda de rentas
- Donaciones políticas
- España
- Financiación de los partidos
- Reformas de la financiación política

## Abstract

Political parties face a dilemma in the regulation of political money. Evidence from different sources shows that some parties demand contributions for public works contracts and special advantages that they grant to the private sector. Yet in the political finance reforms enacted in the aftermath of funding scandals, parties impose strict limits on corporate donations to please voters. A way to unravel this apparent contradiction while protecting the ability to monetize political power is to insert in the party funding reforms a number of loopholes and exceptions to legally donate to parties by circumventing the restrictions set on political money. This paper examines three successive reforms of the Spanish party funding regime and finds that the three reform acts contain provisions consistent with this income-preserving logic.

## Resumen

Los partidos políticos se enfrentan a un dilema en la regulación del dinero político. Diversas pruebas indican que algunos partidos exigen contribuciones por los contratos y las ventajas especiales que conceden al sector privado. Sin embargo, en las reformas de la financiación política que aprueban tras los escándalos de financiación irregular, establecen límites estrictos a las donaciones políticas de las empresas para agradar a los votantes. Un modo de resolver esta aparente contradicción sin renunciar a su capacidad de monetizar el poder político es insertar en las leyes de reforma escapatorias y excepciones para eludir las restricciones formales impuestas a las donaciones a los partidos. Este artículo examina tres reformas sucesivas de la financiación política en España y encuentra en ellas disposiciones compatibles con esta lógica de preservación de ingresos.

## Citation

García-Viñuela, Enrique (2019). "Income-Preserving Political Finance Reforms: Evidence from Three Spanish Reforms". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 167: 3-18. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.167.3>)

**Enrique García-Viñuela:** Universidad Complutense de Madrid | [garcivi@ucm.es](mailto:garcivi@ucm.es)

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

The regulation of political finance based on the public interest justifies government intervention in order to achieve some goals that are valuable for society, but might not be reached in a *laissez faire* regime. One of such goals is safeguarding fairness in elections by levelling the opportunities of political parties to persuade voters, either by setting a ceiling on campaign spending or by providing public subsidies to the parties that compete in the election (Casas Zamora, 2005). Another motive for subsidizing parties is to solve the collective action problem resulting from the propensity of citizens to free ride in the voluntary funding of the public goods delivered by parties (Hopkin, 2004), such as the representation of political preferences and the provision of government services.

Instead of the public interest, the regulation might be pursued by a social group to serve the private interest of its members, as in the Chicago's political economy tradition (Stigler, 1971; Posner, 1975). The area of political finance is particularly exposed to this self-serving motive because of its manifest impact on the funding and spending practices of the regulators, who are the political parties themselves (von Arnim, 1993; Nassmacher, 2003). Furthermore, in this case, political parties can pass "any relevant secondary legislation" that suits them (Group of States against Corruption, GRECO, 2009: 26).

According to Scarrow (2004), the interest of political parties when they legislate about their funding may be either (i) to maximize their overall income ("revenue maximizing reforms") or (ii) to provide the incumbent party with a competitive advantage ("electoral economy reforms"). Legal reforms of the first kind are driven by a common desire by par-

ties to enlarge their income, as when parties approve public subsidies to pay for their expenses, whereas in the "electoral economy reforms" each party is concerned with the effects of the reform on its own standing in the struggle for power *vis-à-vis* other parties. This paper posits a variant of the revenue maximizing motive that has received scant scholar attention: parties can take advantage of political finance reforms to protect their ability to profit from the political power they acquire in elections by selling favours to special interests.

Scarrow's view that there are two main ways to define parties' self interest in political finance reforms (i.e., "revenue maximizing" and "electoral economy") might be deemed reductionist as parties also have used political finance legislation for other purposes. For instance, to reduce the informality surrounding campaign funding in some countries, to enable political inclusion of underrepresented minorities, or as an incentive for complying with gender parity laws. Besides, when analyzing political finance reforms, we should consider the difficulties that parties' elites face when they try to change previous practices (Casal Bértoa *et al.*, 2014 a). Additionally, political parties are not the only agents of political finance reforms. There are countries in which the judiciary use to change the legal reforms passed by parties, as has occurred in Germany (Saafeld, 2000), Canada (Young 1998) and the United States (Sorauf, 1994; Smith, 2001). However, all in all, Scarrow's dichotomy is helpful in clarifying why certain norms related to parties' income are discussed and adopted when the legal framework of political finance is revised and this might explain its frequent use by the literature.

Money from businesses and trade associations is the most controversial source of parties' income. Business donations to parties might be intended to endorse general policies (policy induced donations), like the ones documented by Sorauf (1992: 29-59)

<sup>1</sup> I thank my colleagues Joaquín Artés, Carmen González de Aguilar and Gustavo Nombela, as well as the REIS' reviewers, for their comments on a previous version of this paper.

and Fisher (1994) or they might be prompted by the unique advantages expected from the recipient (rent seeking donations). Political office enables parties to create political rents (i.e., extra-normal profits arising from political decisions) and award them to special interests. To pay for these rents those benefited might make contributions to parties or election campaigns (Stratmann, 1998; Lott, 2000; Samuels, 2001; Mac Chesney, 2002). Donations of the rent seeking type pursue public works contracts, exemptions from taxes, building licenses, tariffs, subsidies and other benefits derived from the regulatory power of the public sector.

As the return on lobbying when successful exceeds the normal level of profit, firms have incentives to invest in rent seeking activities (Tullock, 1967; Krueger, 1974). On the other hand, corporate money allows parties and candidates to increase their campaign spending or the private wealth of party officials. So, we expect that a market for government favours will develop (Abrams and Settle, 2004) as both parties/candidates and businesses will be interested in maintaining political donations.

Yet, rent seeking donations are upsetting for efficiency and equity reasons as well as the trustworthiness of the democratic process. First, they divert resources from productive to redistributive activities, undermining economic growth and generating deadweight losses since they are not mere transfers of income from one part of society to another but generate net losses to society as a whole (Mauro, 1995; Lambsdorff, 2003). Secondly, besides distorting the economy, rent seeking donations might also bias the democratic process, increasing the influence of large donors in political outcomes at the expense of the unorganized and poorly educated members of society (Alexander, 1984; Verba *et al.*, 1995: 358-361; Ewing, 2007). Thirdly, other equity concerns result from the advantage that large firms have in rent seeking activities as they can absorb more easily

the sunk costs of influencing political decision making (Tollison, 1982; Sitkoff, 2002; Werner, 2011). Fourthly, *quid pro quo* corruption related to rent seeking donations breeds voters' mistrust of parties and political disaffection (Pujas and Rhodes, 1999; Torcal, 2016).

A way to control the economic and political costs associated to rent seeking donations is banning businesses from financing parties. This course of action is particularly pressing after the disclosure of fundraising scandals that attract strong critical media attention. Rent seeking donations are, though, not easy to restraint. Even in the most robust legal system, determined agents will devise ways to avoid the regulation if it is rewarding to do so. Moreover, political finance laws seldom affect the ability of incumbents to create and distribute rents. Such ability depends on the role that the political constitution gives the public sector as a market regulator, while the aim of political finance laws is to control the expenses and revenues of parties (i.e., who provides money to them and under what conditions). Thus, political finance reforms rarely (if ever) remove the incentives of businesses to seek political influence.

Consequently, after the banning of business donations we still expect companies to give money to parties by alternative means (Koole, 2000; Casal Bértoa *et al.*, 2014a). Indeed, as the regulation of political money becomes more restrictive, it will be less obeyed. That is, illegal donations will become more frequent, undermining respect for the rule of law and increasing the inefficiencies associated to the use of indirect means to conceal the money transferred to parties. As it is known, rent seeking deals between parties and corporations can also be cut in the black market; and although these agreements are opaque, the literature on political corruption provides a wealth of information about them obtained from judicial procedures (Johnston, 2001; Rose-Ackerman and Palifka, 2016: Part III; for the Span-

ish case, see Villoria and Jiménez, 2012; Fundación Alternativas, 2014: 165-187).

Another means for the rent-seeking money to continue to reach the parties after business donations had been banned is to increase the complexity of the regulatory regime. The more convoluted a regulation becomes, the easier it will be to add loopholes that can be used by corporate actors to funnel funds to parties for the advantages granted by the public sector. This paper aims to contribute to the literature on political finance reforms by highlighting the insertion by parties of loopholes in the regulation as a way to preserve their ability to obtain income from the rents that they create by their decisions. The evidence offered here to show this mechanism is based on the legal provisions contained in the three most recent reforms of the Spanish party funding regime.

The rest of the paper is organized as follows. Section two describes how the regulation of private donations to parties in Spain has evolved. Section three examines in detail the loopholes created by the successive reforms of the political finance system established in the late 1980s. Section four discusses the information requirements that protect the activity of rent seekers. Finally, section five summarizes the paper's findings and its significance to the broader problem posed by rent seeking and the public financing of parties in democratic politics.

## THE SPANISH PARTY FUNDING REGULATORY REGIME

After Spain restored democratic government in the second half of the 1970s, the expenses of parties rose rapidly due to the cost of campaigning in the many elections held at the state, regional and local levels as well as the opening of party headquarters nationwide (del Castillo, 1994; Heywood, 1996). As it is usual in emerging democracies, the newly formed parties had a narrow grassroots' sup-

port<sup>2</sup> and an insufficient capacity to raise income from private sources (van Biezen, 2000; de Sousa, 2014). Hence parties soon found themselves struggling with severe financial problems that they tried to bring under control by enacting the 1987 political finance law<sup>3</sup>. Under this law, public money became the largest source of income to pay for the daily operations of parties (i.e., the maintenance of offices and permanent staffs). The central government subsidy for the ordinary expenses of parties created by the 1987 law is distributed among parliamentary parties in accordance with the number of votes (with a weight of two thirds) and the number of seats (with a weight of one third) attained by each party in the most recent election to the lower chamber of parliament<sup>4</sup>.

Therefore, Spanish parties chose a funding system similar to the one adopted by a number of long-established European democracies, where direct state support was embraced as a pragmatic response to the decline in the number of affiliates; a system that requires inter-party consensus, as the literature has pointed out (Katz and Mair, 1995; Kofß, 2011). Besides, since political finance regimes mirror countries' cultural traditions (Burnell, 1998; Cliff and Fisher, 2004), opting for public subsidies to pay for parties' organizations suited well the tradition of Spanish elites to turn to the state assistance in times of financial trouble. Nowadays, 80 % of the annual income of the Spanish parties

<sup>2</sup> According to Mair and Van Biezen (2001: 16), in the late 70s party affiliation, measured as electorate's percentage, was much less in Spain (1,2%) than the average for Western European countries (8,5%).

<sup>3</sup> Organic Law 3/1987, *Boletín Oficial del Estado*, 3 July 1987.

<sup>4</sup> The Spanish parliament (*Cortes Generales*) is composed of two chambers: the lower chamber (*Congreso de los Diputados*) and the upper chamber (*Senado*). Both chambers are elected by universal suffrage every four years. Congress seats are allocated by a proportional system based on the d'Hondt formula, while for the distribution of Senate's seats a majoritarian system is used.

represented in parliament comes from public sources (Tribunal de Cuentas, 2015: 21-23)<sup>5</sup>, a percentage that is about € 7.5 per eligible voter per year.

The dominance of state money in parties' income did not inhibit the emergence of corrupt rent seeking habits associated to the financing of parties and campaign elections. On the contrary, the Achilles' heel of the new political finance regime and the main obstacle when its reform was proposed was revenue from private sources, either in the form of corporate donations or as bank loans that were sooner or later condoned. The regulatory changes introduced by the subsequent reforms of the party financing regime focused, on both types of private contributions.

The 1987 law allowed individuals and businesses to make anonymous donations to parties and set no limits to the condoning of bank loans. The reforms of 2007, 2012 and 2015 altered this regulation. The reform of 2007<sup>6</sup> banned anonymous donations to parties and parties' foundations. The reform of 2012<sup>7</sup> extended the requirements for donations to the condoning of banking debts. Finally, the reform of 2015<sup>8</sup> banned both corporate donations and the condoning of bank debts to parties. It is revealing, however, that at the same time that the three reforms closed some legal loopholes they created new ones that are discussed in detail in the next section.

Some scholars (Scarrow, 2007; van Biezen and Kopecky, 2007) argue that the

central aim in regulating political finance should be preventing parties' dependence on contributions that offer corporate money an opportunity to capture political decision-making. In this vein, Spanish party elites defended public subsidies as a means to isolate parties from rent seeking money. It is doubtful, however, that this objective has been achieved if we bear in mind that the generous subsidies for parties introduced in 1987 did not avoid all the parties in the system from being involved in high-profile scandals of irregular private funding. The most significant were the affairs of Filesa, Naseiro, Casinos, Palau, Gürtel, Púnica and Bárcenas, among others (Heywood, 1995; Castillo Prats, 2013; Ekaizer, 2013; Jiménez, 2016)<sup>9</sup>.

On the other hand, Spanish parties have publicly shown gratitude to party officials who raised irregular funds for their organizations, while whistle-blowers that denounced such methods were removed from their jobs (Maroto, 2015: chapter 1). More importantly, when examining the content of the last three political finance reforms we find in their provisions new routes by which corporations can continue to transfer money to parties. This is something that should not be observed if the reforms were consistent with the purpose of preventing the dependence of parties on the rent seeking donations of businesses.

Spain seems a suitable case to study political finance reforms passed by parties con-

<sup>5</sup> This figure might exaggerate the share of public money in parties' income if parties do not report all their private donations, as implied by the party funding scandals mentioned below.

<sup>6</sup> Organic Law 8/2007, *Boletín Oficial del Estado*, 5 July 2007.

<sup>7</sup> Organic Law 5/2012, *Boletín Oficial del Estado*, 22 October 2012.

<sup>8</sup> Organic Law 3/2015, *Boletín Oficial del Estado*, 31 March 2015.

<sup>9</sup> Filesa was a corporation ran by two elected representatives of the Partido Socialista (PSOE) that charged banks and industrial firms for fictitious technical advice to fund election campaigns. The Naseiro, Gürtel, Púnica and Bárcenas affairs were about the payment of commissions to Partido Popular (PP) officials in return for government contracts and construction projects, mainly in the regions of Madrid and Valencia. In both regions, local construction firms also paid campaign expenses for the Partido Popular outside the legal framework for election campaigns. The Palau affair consisted of kick-backs by public works contractors to individuals connected with Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), which governed the Catalan region for almost three decades.

fronted with a hostile public opinion due to fundraising scandals. And since a number of similar experiences have been reported over the past decades in both consolidated and transition democracies (Pujas and Rhodes, 1999; Della Porta, 2000; de Sousa, 2001; Clift and Fisher, 2004; Wilson, 2007), the evidence from Spain might have a more general interest. That is, by showing how the Spanish parties protected their ability to obtain income from the private sector in those circumstances, this paper highlights one of the factors that may contribute to explain the content of party funding reforms in other countries.

### **SOLVING PARTIES' DILEMMA BY CREATING LOOPHOLES**

Political parties face a dilemma in the regulation of political money. Evidence from judicial enquiries (Ekaizer, 2013; Fundación Alternativas, 2014: 165-187; Maroto, 2015: 21-109) shows that some parties demand contributions for the allocation of public works and special advantages that they deliver to businesses. Yet, these parties also pass legislation placing strict limits on corporate money. A way to disentangle this apparent contradiction is by inserting enough loopholes and exceptions in the party-funding laws to permit donors to evade the limits imposed on contributions, either by amount or by source of funds.

Some political finance researchers (i.e., Issacharoff and Karlan, 1999; Koole, 2000; Pinto-Duschinsky, 2002) find that changes in the regulation of political contributions affect the volume of funds transferred to parties/candidates much less than the routes through which those funds are conveyed. As a matter of fact, parties facilitate this substitution effect among the means used to channel political money when they draft and approve changes in the financing laws. For instance, the three reforms examined by this

paper of the Spanish party funding regime established in 1987 allow us to show an active creation of loopholes that makes it easier for agents operating in the market for political influence to adjust their behaviour to shifts in the regulatory framework.

The 1987 law allowed anonymous donations for the running expenses of parties. The amount of such donations was limited to € 60,000 per year for both individuals and firms. Donations to parties had to be deposited in a special bank account and the donor must be fully identified. Publicly owned companies and public works contractors could not contribute to parties. However, since anonymous donations were permitted, it was not possible to verify compliance with these restrictions (see Tribunal de Cuentas, 2000: 137, 150) facilitating corrupt *quid pro quos*.

Despite the permissiveness of these private funding rules and the substantial amount of public funds allocated to parties since 1987, in the following years emerged a number of cases of irregular financing by rent extraction in which the main parliamentary parties were involved. The 1987 law did not discourage irregular practices in any way because it did not include effective instruments to deter non-compliance with the regulation (del Castillo, 1989). However, since irregular financing entailed a reputational cost<sup>10</sup>, parties responded by creating a parliamentary commission to reform the current funding law.

The legal changes recommended by the parliamentary commission were deadlocked due to the left-right divide about the regulation of business contributions. And the resulting political impasse was not set until ten years later, when PSOE and the Izquierda Unida (IU) allowed company donations as a legal source of income to parties and PP and the centre-right nationalists' parties from Catalonia (CiU)

<sup>10</sup> The role of reputational costs in political finance reforms is emphasized by Martínez Cousinou (2013).

and the Basque Country (PNV) accepted to ban anonymous donations. This agreement cleared the way for the reform of 2007.

Besides banning anonymous donations, the reform of 2007 set the upper limit for the routine expenses of parties at € 100,000 per year, which was inflation-adjustable (i.e., changed annually according to the price level as measured by the Consumer Price Index). This ceiling was raised to € 150,000 when the recipient was a foundation linked to a political party. Parties and foundations were required to fully identify their donors and to deposit their contributions in a special bank account. The 2007 law permitted the tax deduction of donations from individuals and corporations, required that the latter be ratified by the board of directors and imposed on the receiving party the obligation to report on all donations received. The National Audit Office (*Tribunal de Cuentas*) was entrusted with monitoring compliance with these rules.

Yet, the National Audit Office has not been a credible enforcer of the party-funding rules so far. First, because its auditing capacity is restricted by the shortage of specialized staff (GRECO, 2009: 20). Secondly, because its annual audit of parties' accounts is of a strictly formal character<sup>11</sup>. Third, because their councillors lack independence from the major parliamentary parties, which choose them based on their political affinities through a qualified majority vote (i.e., three fifths) in both chambers of parliament. Finally, because the 1987 law did not grant the National Audit Office enforcement capabilities to sanction parties that infringed the financing rules; possibly because this suited the interests of the parties represented in parliament,

both big and small. In actual practice, compliance with regulation relied to a great extent on the willingness of the parties themselves (García-Viñuela and González de Aguilar, 2011).

While the reform of 2007 set an upper limit to donations, it created several exceptions. For instance, the limit of € 100,000 indexed for inflation did not apply to in-kind donations in the form of real estate, bank loans at below market interest rates and debt cancellations by banks. Moreover, firms bidding for public contracts were allowed to donate to foundations linked to parties. Likewise, as the limit on donations for ordinary expenses was twelve times larger than the non-indexed limit of € 10,000 for election campaigns, the reform of 2007 opened a way to bypass the severe restriction imposed by the electoral law on campaign donations.

The policy on banking debts divided the two major parties, PP and PSOE. When the 2007 reform bill was drafted, most of the private income of the ruling PSOE was in the form of debt cancellations, while PP received a similar amount as business donations (García-Viñuela and González de Aguilar, 2011: 9). In the parliamentary procedure of the reform bill, PP rejected the provision that granted PSOE a free rein to negotiate the repayment of the Socialists' voluminous debt with banks. So, PP proposed a legislative amendment to ensure that the cancellation of bank loans to parties were subject to the same limits as corporate donations (Congreso de los Diputados, 2006: 111), but this amendment was voted down.

The 2007 reform was supported by PSOE and the nationalist parties. PP voted against not sharing the special treatment of debt cancellations, the ceiling established for the amounts donated to party-affiliated foundations and the new control over these donations, which was entrusted to the National Audit Office (see Congreso de los Diputados, 2007: 12747-12749). However, given that the

---

<sup>11</sup> Parties have to submit annually a balance of income and expenditure as well as of assets and liabilities to the National Audit Office, which cannot check independently the information provided by parties. The reports on parties' compliance with accounting procedures and political financing rules are normally published with three years of delay.

2007 reform was “revenue maximizing” (Casal Bértoa *et al.*, 2014 b), PP like other parliamentary parties benefited from the scale up of public subsidies to pay for the daily expenses of parties brought about by the reform. So, voting against the reform was costless for PP since its votes were not enough to prevent the passage of the bill.

After its landslide victory in the general election of 2011, PP reformed the party funding law to impose on the condoning of bank debts to parties the same ceiling applied to individuals and business donations (i.e., € 100,000 at the 2007 price level). Besides, the reform act passed in 2012 inserted two new important exceptions regarding the limits on contributions to the running expenses of parties. The first one was to allow unlimited donations from individuals and companies (including companies bidding for public contracts) to party-linked foundations. Remarkably, no party representative defended why a source of revenue that was deemed undesirable for parties was nonetheless acceptable for their foundations (Rodríguez Teruel and Casal Bértoa, 2016: 174).

The second exception was to allow companies to transfer resources to parties so that party foundations could develop joint projects with companies. According to the 2012 reform, the assets contributed to pay for these projects are not formally donations and, therefore, they are exempt from the limits on normal donations to parties. Clearly, however, both exceptions offer businesses alternatives to convey funds to parties. And both alternatives are less noticeable to voters than regular donations and attract less negative publicity.

Political contributions within the legal framework offer an incomplete picture of the role of corporate money in party financing<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> The importance of reported donations varies considerably across Spanish parties. Data from the National Audit Office shows that the share of party income from reported donations typically was smaller than 10 % for

The amounts raised by illegal donations are the most upsetting because since they are often associated with the attempt to influence political outcomes and the illicit enrichment of party officials, they breed distrust in parties. In the hearings before the parliamentary commission created in the mid 1990s, party officials recognized that the main Spanish parties raised funds outside the legal framework (Comisión parlamentaria sobre la financiación de los partidos políticos 1994, 1995). Twenty years later, a new scandal of irregular financing, the Bárcenas affair, led to the 2015 reform<sup>13</sup>.

Since the National Audit Office audits party accounts, it has detected not a single case of illegal party financing, in contrast to the many cases uncovered by the media<sup>14</sup>. The judicature also plays a relevant role in the fight against illegal financing, despite the influence wielded by the major parties over top judicial positions<sup>15</sup> and the slowness of judi-

PP, PSOE, IU and Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). However, for the centre-right nationalists parties, the average share of donations over party income was 43% for the Catalanian CiU and 61% for the Basque PNV (Tribunal de Cuentas, various years).

<sup>13</sup> Mr. Bárcenas was in charge of PP finances from 1990 to 2009. In 2013 he revealed that during that time PP officials had accepted donations from public contractors (who could not donate). The donations were handed in cash (which was forbidden) by the firms’ CEOs at PP’s national headquarters in Madrid. When the donation exceeded the legal limit, it was divided. A share of the money was deposited in the bank account for legal contributions, while the remaining was maintained in party coffers and used to pay for campaigns and organizational expenses such as the renewal of party headquarters’ and the payment of bonus to top party leaders. According to Mr. Bárcenas, PP kept an illegal double accounting system for the unreported donations and expenses.

<sup>14</sup> The function of the written press in Spain has been crucial in bringing fundraising scandals to the public attention since the early 1990.

<sup>15</sup> Such as the appointment of magistrates to the Constitutional Court, the Supreme Court and the General Council of the Judiciary, which is the governing body of the judicature. Public prosecutors also depend organically on the Attorney General, who is appointed by the executive.



cial probes in big corruption cases, which linger for 10 years on average (Fundación Alternativas, 2014: 166).

After 2008, the international financial turmoil and the bursting of the housing bubble depressed economic growth and the employment level in Spain. Against this gloomy economic background, the details reported by the media of the Bárcenas affair undermined public trust in party politics endangering the re-election chances of the incumbent party. Survey data from the period show that Spanish citizens ranked political parties as the most distrusted institution. The confidence of survey respondents in Spanish parties scored 1.9 in the sixth wave of the European Social Survey (2014) and 2.2 in the CIS's April 2015 barometer of public opinion, a poll carried out by the Spanish Sociological Research Centre (CIS, 2015)<sup>16</sup>. Since something had to be done to address the political cost of the Bárcenas affair, the Prime Minister submitted a new bill to parliament to clamp down on business donations to parties. Thus, for the third time in less than a decade the rules governing the private financing of parties were going to be rewritten.

It is customary that fundraising scandals elicit political finance reforms (Clift and Fisher, 2004; Scarrow, 2007). The stated reason for the 2015 Spanish reform was to prevent cases like the Bárcenas affair from occurring again (see Consejo de Ministros, 2014). Yet this rationale is unconvincing. The 2015 reform does not make illegal donations by public works contractors, the core of the Bárcenas affair, less likely than they were before as such donations had been banned in 1987. Moreover, to turn down contributions that might be deemed inappropriate because of its source, size or method of payment, a party does not need to be bound by law. The

approval of an internal rule (i.e., self-restraint) is enough for that purpose.

The then Prime Minister and PP leader had appointed Mr. Bárcenas as party treasurer and had supported him secretly while he was being investigated for his illicit enrichment. So, the Bárcenas case threatened the political survival of the Prime Minister as the opposition parties' pressure him to resign from office. Compared to such a high personal price for the leader of the ruling party, submitting a new bill of party financing entailed a much smaller cost. Moreover, in Spain as it happens in other democracies, proposals to reform political finance usually get support from the media and the electorate (Primo, 2002). Hence, in this case at least reforming the political finance legislation in the wake of a party funding scandal can be portrayed as a cost-minimizing response by the governing party.

The 2015 reform banned contributions from corporations as well as the condoning of bank loans to parties, and lowered the limit for donations by individuals from € 100,000 to € 50,000 per year. At the same time, however, the reform created two new complex loopholes for company donations. The first one affects party foundations. The National Audit Office is entrusted to audit all the income of party foundations, but only those expenses that were paid with public subsidies. In practical terms, this provision allows foundations to hand over to the parties to which they are linked the funds they receive from private sources, which since the 2012 reform are not subject to any limit. The second loophole enables parties to keep illegal donations (i.e., contributions from a forbidden source) for a maximum period of 15 months<sup>17</sup>. During this time the recipient party can dispose of the money donated illegally

<sup>16</sup> Both surveys use a 0-10 scale, where 10 represents the most favorable opinion of parties and 0 the most unfavorable opinion.

<sup>17</sup> After this period of time, the illegal donation has to be either reimbursed to the donor or passed it over to the state treasury.

as if it were, for instance, an interest free loan. It is ironic that a provision like this is incorporated in a law that wanted to put an end to the unpopular legal vacuum that allowed parties to benefit from banking loans at interest rates below the market rate (see Congreso de los Diputados, 2015: 76).

To sum it up, although the three reform acts set limits and bans on the transfer of funds from the corporate sector to parties, simultaneously they provided alternative ways to bypass the restrictions imposed.

### **LACK OF INFORMATION ABOUT RENT SEEKING LOBBIES**

The party funding laws passed in democratic Spain did not allow voters to know who donates to the parties that run for election. The information requirements about donors in the 1987 law were redundant because anonymous donations were legal. The 2007 reform mandated parties to attach a list of their donors to the financial statements they annually submit to the National Audit Office. However, parties that failed to comply with this ruling were not sanctioned (see, for instance, Tribunal de Cuentas 2014: 201, 242). The reform acts of 2012 and 2015 upheld the obligation to identify donors, but again no sanction was applied to uncompliant parties. The 2015 Act also commanded parties to publish in their websites the list of donors who contributed more than € 25,000 per year. Yet, inconsistently it also regarded all information concerning party donors as “specially protected”, meaning that it cannot be publicly disclosed without the permission of the donor.

The reason stated against the disclosure of party donors is the protection of their privacy. Such privacy, however, should not be guaranteed to rent seekers that try to gain privileges from regulators and politicians. According to the literature quoted above, rent seeking activities do not serve the public interest. On the contrary, the political rents

granted to special interests distort markets creating artificial barriers that stifle competition, deter product innovation and lower national income. Furthermore, the gains achieved by rent seekers redistribute income to them from consumers, who have to pay higher prices or more taxes, and companies that might go out of business because of the special advantages conceded to successful lobbies. So, by refusing to disclose who their donors are, parties conceal to voters the rent seeking undertakings that thwart the potential of the economy and raise prices. The result of this policy is to prevent those who bear the burden of the special advantages created by the public sector from knowing who benefits from them.

### **CONCLUSIONS**

This paper studies a variant of Scarrow’s “revenue maximizing reforms” by which political parties attempt to enlarge their income<sup>18</sup>. It examines three successive reforms of the political finance regime enacted in Spain in the late 1980s and finds that the insertion of loopholes that enable corporate actors to channel funds to political parties has been a constant feature of the three reforms, even if their alleged purpose was to clamp down on business financing of parties. By highlighting this behavior, this paper hopes to contribute to the literature on the factors that drive the reforms of the political finance framework.

A distinguishing feature of the reforms examined here is that they added complexity

---

<sup>18</sup> We expect that “revenue maximizing reforms” will be enacted by agreement. Yet, such agreement may be implicit when parties share a common interest in allowing firms to donate to parties’ organizations and campaigns. Four political finance laws were passed in democratic Spain. The first two (those of 1987 and 2007) were proposed by PSOE, while the last two (passed in 2012 and 2015) were proposed by PP. The four laws contain loopholes that allow companies to bypass the limits imposed on contributions to parties.

to the existing party funding regulation. It is noteworthy that in order to prevent the undue influence of money from special interests in policymaking, which was the stated goal of the reforms, two more promising measures were discarded: the full disclosure of all donations to parties and the creation of an independent agency with broad powers to enforce the rules of party finance. Although no remedies have been proven to solve all the problems resulting from rent seeking money, these measures are endorsed by the comparative literature as the most effective ones (Hughes, 2001). Hence, the failure to implement them needs to be explained.

A possible explanation rests on the poor information/foresight of the lawmakers or their lack of control over the reforming process. This rationale seems implausible. First, it seems reasonable to expect that political parties have a privileged knowledge concerning the issue of their own funding. Secondly, in Spain all the stages of the political finance legislation are under the exclusive control of political parties, from the drafting of the bills to the implementation of the financing procedures. So, as the parties themselves choose their financing rules, the rules chosen can be regarded as “indicators of their own priorities and objectives” (Piccio, 2014: 138). Additionally, as was shown above, the loopholes inserted in the legislation to circumvent the restrictions imposed on political money are complicated enough to rule out the idea that they were due to chance or unplanned.

To recapitulate, this paper does not argue that the income-preserving motive was the central purpose of the reforms examined here. Instead, its thesis is that whatever its main goals were Spanish parties used the reforms of the funding regime also to protect their ability to extract rents from the private sector. An instrument to achieve this objective was to insert in the new legislation provisions allowing companies to legally transfer money to parties, typically by means that are more cumbersome and less transparent to

voters. A shortcoming of this procedure is the lack of coherence between the declared purpose of the reforms and some of its provisions, added to circumvent the limits imposed on corporate donations by the reform acts themselves.

Despite the limitation derived from being a case study, the interest of this paper goes beyond the particular country studied. The paper posits that political finance reforms are used by parties to protect their ability to extract rents from lobbies that pursue special advantages from the public sector. Although the behaviour of the parties described here is based on evidence from one country, it does not have to be idiosyncratic. Rather, what can be expected is that under similar institutional incentives (i.e., the effective control by parties over the process of their funding reforms), an analogous behaviour should be observed elsewhere, although each country will typically show peculiarities in the type of loopholes inserted in the legislation. However, this is an empirical question that can only be solved examining the reforms passed in other countries.

Finally, the study of the Spanish case hints at the presence of another more general problem: a corruption incentive built inside the system of public subsidies to pay for the expenses of parties. In a public funding system, money from the private sector should matter much less as a source of party income. Yet, a perverse effect of this system is that a share of the rent seeking contributions created by political decisions can be diverted from the party to the public official who made the decisions, mainly at the regional and local levels. Even party funding reforms that are nominally enacted to curb investment in political influence often have little effect on the individual incentive of elected officials to monetize their political power through corrupt *quid pro quos*. Also, in this case, more research is needed to find out if that perverse effect is detected in other countries where the public financing of parties prevails.

## BIBLIOGRAPHY

- Abrams, Burton A. and Settle, Russell F. (2004). "Campaign Finance Reform: A Public Choice Perspective". *Public Choice*, 12(3-4): 379-400.
- Alexander, Herbert (1984). *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press. (3rd. ed.).
- Arnim, Hans H. von (1993). "Campaign and Party Finance in Germany". In: Gunlicks, A. E. (ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Biezen, Ingrid van (2000). "Party Financing in New Democracies". *Party Politics*, 6(3): 329-342.
- Biezen, Ingrid van and Kopecky, Pavel (2007). "The Estate and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent Seeking in Contemporary Democracies". *Party Politics*, 13(2): 233-254.
- Burnell, Peter (1998). "Money and Politics in Emerging Democracies". In: Burnell, P. and Ware, A. (eds.). *Funding Democratization*. Manchester: Manchester University Press.
- Casal Bértoa, Fernando et al. (2014a). "The World Upside Down: Delegitimizing Political Finance Regulation". *International Political Science Review*, 35(3): 355-375.
- Casal Bértoa, Fernando et al. (2014b). "The Carrot and the Stick: Party Regulation and Politics in Democratic Spain". *South European Society and Politics*, 19(1): 89-112.
- Casas Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- Castillo, Pilar del (1989). "The Financing of Spanish Political Parties". In: Alexander, H. E. (ed.). *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castillo, Pilar del (1994). "Problems in Spanish Party Financing". In: Alexander, H. E. and Shiratori, R. (eds.). *Comparative Political Finance among Democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Castillo Prats, Sergi (2013). *Tierra de saqueo*. Barcelona: Lectio.
- Clift, Ben and Fisher, Justin (2004). "Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain". *Party Politics*, 10: 677-699.
- Comisión Parlamentaria sobre la Financiación de los Partidos Políticos (1994, 1995). "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones", números 350, 361, 371, 375, 377, 387, 390, 402, 405, 406 y 430.
- Congreso de los Diputados (2006). "Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B: Proposiciones de Ley", 29 de junio.
- Congreso de los Diputados (2007). "Diario de Sesiones: Pleno y Diputación Permanente", VIII Legislatura, número 255.
- Congreso de los Diputados (2015). "Diario de Sesiones: Pleno y Diputación Permanente", X Legislatura, número 269.
- Consejo de Ministros (2014). Referencia del Consejo de Ministros del 21 de febrero de 2014. Available at: [http://: www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es).
- Declaración de Bárcenas ante el juez Ruz (2014). Available at: [http://www.huffingtonpost.es/2013/07/26/declaracion-barcenas-ruz\\_n\\_3658609.html](http://www.huffingtonpost.es/2013/07/26/declaracion-barcenas-ruz_n_3658609.html).
- Della Porta, Donatella (2000). "Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption". In: Pharr, S. and Putnam, R. (eds.). *Disaffected Democracies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ekaizer, Ernesto (2013). *El caso Bárcenas*. Madrid: Espasa.
- Ewing, Keith (2007). *The Cost of Democracy: Party Funding in Modern British Politics*. Oxford: Hart Publishing.
- Fisher, Justin (1994). "Why Do Companies Make Donations to Political Parties?". *Political Studies*, 42: 690-699.
- Fundación Alternativas (2014). *Informe sobre la democracia en España*. Madrid.
- García-Viñuela, Enrique and González de Aguilar, Carmen (2011). "Reforming Party Finance in Spain". *International Journal of Iberian Studies*, 24: 3-16.
- GRECO (2009). *Evaluation Report on Spain: Transparency of Party Funding*. Strasbourg: Council of Europe.
- Heywood, Paul (1995). "Sleaze in Spain". *Parliamentary Affairs*, 48: 726-737.
- Heywood, Paul (1996). "Continuity and Change: Analysing Political Corruption in Modern Spain". In: Little, W. and Posada-Carbó, E. (eds.). *Political Corruption in Europe and Latin America*. Basingstoke, U.K.: Macmillan.

- Hopkin, Jonathan (2004). "The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics". *Party Politics*, 10(6): 627-651.
- Hughes, Colin A. (2001). "Election Finance Controls: Is there an End Game?". In: Nassmacher, K.-H. (ed.). *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos.
- Issacharoff, Samuel and Karlan, Pamela (1999). "The Hydraulics of Campaign Finance Reform". *Texas Law Review*, 77: 1705-1738.
- Jiménez, Fernando (2016). "Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España". In: Gimeno Feliú, J. M.; Tejedor Bielsa, J. and Villoria Mendieta, M. (eds.). *La corrupción en España: Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier.
- Johnston, Michael (2001). "Measuring Corruption: Numbers versus Knowledge versus Understanding". In: Jain, A. K. (ed.). *The Political Economy of Corruption*. London: Routledge.
- Katz, Richard and Mair, Peter (1995). "Changing Models of Party Organization: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, 1(1): 5-28.
- Koß, Michael (2011). *The Politics of Party Funding: State Funding of Political Parties and Party Competition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Koole, Ruud (2000). "Political Finance in Western Europe". In: Nassmacher, K.-H. (ed.). *Foundations for Democracy*. Baden-Baden: Nomo.
- Krueger, Anne (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, 64(3): 291-303.
- Lambsdorff, Johann (2003). "How Corruption Affects Productivity". *Kyklos*, 56(4): 457-474.
- Lott, John (2000). "A Simple Explanation for why Campaign Expenditures Are Increasing: The Government Is Getting Bigger". *Journal of Law and Economics*, 43(2): 359-393.
- MacChesney, Fred (2002). "Pay to Play Politics Examined, with Lessons to Campaign Finance Reform". *Independent Review*, 6: 345-364.
- Mair, Peter and Biezen, Ingrid van (2001). "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000". *Party Politics*, 7(1): 5-21.
- Maroto Calatayud, Manuel (2015). *La financiación ilegal de los partidos políticos: Un análisis político-criminal*. Madrid: Marcial Pons.
- Martínez Cousinou, Gloria (2013). *El control de la financiación política en el ámbito de la financiación de los partidos políticos: actores, intereses y estrategias en España y el Reino Unido*. [Doctoral Thesis, UNED].
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2003). "Political Parties, Funding and Democracy". In: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Piccio, Daniela R. (2014). "A Self-interested Legislator? Party Regulation in Italy". *South European Politics and Society*, 19(1): 135-152.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002). "Financing Politics: A Global View". *Journal of Democracy*, 13(4): 69-86.
- Posner, Richard (1975). "The Social Costs of Monopoly and Regulation". *Journal of Political Economy*, 83(4): 807-827.
- Primo, David (2002). "Public Opinion and Campaign Finance". *Independent Review*, 7: 207-219.
- Pujas, Véronique and Rhodes, Martin (1999). "Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France". *West European Politics*, 22(3): 41-63.
- Rodríguez Teruel, Juan and Casal Bértoa, Fernando (2016). "La financiación pública de los partidos políticos: España en perspectiva comparada". *Presupuesto y Gasto Público*, 82: 159-178.
- Rose-Ackerman, Susan and Palifka, Bonnie (2016). *Corruption and Government*. New York: Cambridge University Press. (2nd. ed.).
- Saafeld, Thomas (2000). "Court and Parties: Evolution and Problems of Political Parties in Germany". In: Williams, R. (ed.). *Party Finance and Political Corruption*. London: Macmillan.
- Samuels, David (2001). "Money, Elections and Democracy in Brazil". *Latin American Politics and Society*, 43(2): 27-48.
- Scarrow, Susan (2004). "Explaining Political Finance Reforms". *Party Politics*, 10(6): 653-675.
- Scarrow, Susan (2007). "Political Finance in Comparative Perspective". *Annual Review of Political Science*, 10: 193-210.
- Sitkoff, Robert (2002). "Corporate Political Speech, Political Extortion and the Competition for Cor-

- porate Charters". *University of Chicago Law Review*, 69(3): 1103-1166.
- Smith, Bradley (1996). "Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform". *Yale Law Journal*, 105(4): 1049-1092.
- Smith, Bradley (2001). *Unfree Speech*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sorauf, Frank J. (1992). *Inside Campaign Finance*. New Haven: Yale University Press.
- Sorauf, Frank J. (1994). "Politics, Experience and the First Amendment: The Case of American Campaign Finance". *Columbia Law Review*, 94: 1348-1368.
- Sousa, Luís de (2001). "Political Parties and Corruption in Portugal". *West European Politics*, 24(1): 157-180.
- Sousa, Luís de (2014). "New Challenges to Political Financing Supervision in Portugal". *South European Society and Politics*, 19(1): 113-134.
- Stigler, George (1971). "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-14.
- Stratmann, Thomas (1998). "The Market for Congressional Votes: Is Timing of Contributions Everything?". *Journal of Law and Economics*, 41(1): 85-113.
- Sustein, Cass (1994). "Political Equality and Unintended Consequences". *Columbia Law Review*, 94: 1390-1414.
- Tollison, Robert (1982). "Rent-seeking: A Survey". *Kyklos*, 35(4): 575-602.
- Torcal, Mariano (2016). "Desafección política en España en una perspectiva comparada". In: Llera, F. (coord.). *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tribunal de Cuentas (2000). *Informe de fiscalización de la contabilidad de los Partidos Políticos. Ejercicio 1996*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tribunal de Cuentas (2014). *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas. Ejercicio 2012*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tribunal de Cuentas (2015). *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente. Ejercicio 2013*. Madrid: Imprenta del Boletín Oficial del Estado.
- Tullock, Gordon (1967). "The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft". *Western Economic Journal*, 5(3): 224-32.
- Verba, Sidney; Scholzman, Kay and Brady, Henry (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism and American Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Villoria, Manuel and Jiménez, Fernando (2012). "La corrupción en España, 2004-2010: datos, percepción y efectos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138: 109-134.
- Werner, Timothy (2011). "The Sound, the Fury and the Non-event: Business Power and Market Reactions to the *Citizens United* Decision". *American Politics Research*, 39(1): 118-141.
- Wilson, Kenneth (2007). "Party Finance in Russia: Has the 2001 Law on Political Parties Made a Difference?". *Europe-Asia Studies*, 59(7): 1089-1113.
- Young, Lisa (1998). "Party, State and Political Competition in Canada: The Cartel Model Reconsidered". *Canadian Journal of Political Science*, 31(2): 339-358.

**RECEPTION:** May 10, 2018

**REVIEW:** October 26, 2018

**ACCEPTANCE:** March 1, 2019