

LA REGULACIÓN DE LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS*

Inés Olaizola Nogales
Catedrática de Derecho Penal
Universidad Pública de Navarra

Resumen: La financiación ilegal de los partidos políticos es uno de los focos de corrupción más importantes en España. Sin embargo la respuesta legal a la financiación ilegal es un problema no resuelto. En el presente trabajo abogo por una regulación específica penal de la financiación ilegal de los partidos políticos, pero distinguiendo entre aquellas conductas en las que se ve involucrada la Administración Pública y aquellas en las que no. La conclusión a la que se llega es que la regulación penal actual no sanciona algunas conductas graves, que sí que merecen una respuesta penal y se propone una regulación concreta.

Palabras clave: Corrupción; Partidos políticos; Financiación ilegal; Regulación penal.

Abstract: The illegal funding of political parties is one of the main focal points for corruption in Spain. The legal response to illegal funding is, however, a problem that remains unsolved. In this article, I advocate a specific regulation of criminal law regarding the illegal funding of political parties, making a distinction between misconduct in which the Public Administration is involved and that in which it is not. The conclusion arrived at is that current criminal law fails to penalise certain serious misconduct which, indeed, deserves a penal response and a specific form of regulation is proposed.

Keywords: Corruption; Political parties; Illegal funding; Regulation of criminal law.

I. Sistema de financiación en España

La función social de los partidos políticos se deduce de la propia Constitución. El art. 1.1 declara que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho y propugna como un valor superior de su ordenamiento jurídico el pluralismo político. A su vez el art. 6 del texto constitucional indica que los partidos políticos

* El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación DER2013-47511-R, dirigido por el Prof. Dr. D. Miguel Díaz y García Conlledo.

expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. A partir de aquí creo que se puede afirmar de forma innegable la función de satisfacción de intereses generales que cumplen los partidos políticos en nuestro sistema democrático. Es por ello, por lo que la financiación de los partidos políticos resulta imprescindible. Ahora bien, la historia de este país demuestra que los escándalos de corrupción derivados de la financiación ilegal de los partidos han sido diversos y han afectado a la casi totalidad del marco parlamentario¹.

La legislación española sobre financiación de partidos políticos opta por un sistema mixto en el que van a converger fondos públicos y fondos privados.

Cuando se habla de financiación de partidos debemos hacer referencia básicamente a dos normas, que regulan respectivamente la financiación de gastos electorales (la LO 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General (LOREG)) y la financiación de los gastos ordinarios y de seguridad de los partidos (la LO 8/2007, de 4 de julio, modificada por la LO 5/2012, de 22 de octubre de financiación de partidos políticos).

¹ Septiembre de 1984: adjudicaciones irregulares de contratos de limpieza por parte de ayuntamientos del PSOE a empresas desde donde se recaudaban importantes cantidades de fondos para el partido; Noviembre de 1984: Escándalo Flick en el que se acusaba al PSOE de haber recibido dinero negro procedente de fundaciones alemanas; Diciembre 1989: desvío de unos 3.000 millones de pesetas de la recaudación de casinos en Cataluña, de los que aproximadamente unos mil habrían ido a la financiación de CIU; Marzo de 1990: caso de las tragaperras en el que se concedían licencias de máquinas tragaperras sin seguir los cauces legales a cambio de comisiones que presuntamente en parte sirvieron para la financiación del PNV; Abril de 1990: caso Naseiro en el que se descubren indicios de que desde el PP se fuerza a empresas inmobiliarias a pagar al PP para poder construir; Mayo 1991: caso Filesa en este caso tres empresas cobraron importantes cantidades de dinero en concepto de asesoramiento para destacadas empresas y bancos que nunca llegaron a realizarse, el dinero servía para financiar al PSOE; mayo 1992: caso AVE desglosado del caso Filesa donde se investigaron presuntas comisiones pagadas en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla, estas comisiones sirvieron para la financiación del PSOE; Mayo de 1995: caso Sóller en el que hubo presuntos cobros de comisiones a la empresa adjudicataria del contrato de construcción del túnel Sóller, comisiones que se dedicaron a la financiación del PP. 2003: caso del 3%, en un debate en el Parlamento Catalán, el entonces Presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall insinuó que el anterior gobierno de CIU cobraba comisiones del 3% a las empresas adjudicatarias de contratos de construcción; 2009: caso Gürtel, actualmente en proceso de investigación, se prevé que sea uno de los casos más importantes de corrupción de los relacionados con la financiación ilegal. Se trata básicamente de una trama de cobro de comisiones ilegales a empresas para la financiación del PP. 2013: caso Bárcenas es un derivado del caso Gürtel en el que el tesorero del PP pagaba presuntamente sobresueldos a altos cargos del PP que provenían a su vez de comisiones pagadas por empresas que resultaban adjudicatarias de contratos con la Administración. De dichas comisiones Bárcenas se fue quedando presuntamente con cantidades importantes; 2013: el denominado caso Pallerols por financiación ilegal de Convergencia de Cataluña en el que presuntamente se cobraron más de seis millones de euros de comisiones de distintas empresas.

1. Sistema de financiación recogido en la LO 5/2012 de financiación de partidos políticos

El Título II de la LO 5/2012, de 23 de octubre, lleva como rúbrica: *Fuentes de financiación* y viene compuesto por dos capítulos. El primero referido a los recursos públicos y el segundo relacionado con los recursos privados.

1.1. Financiación pública

La financiación a través de recursos públicos viene regulada en el art. 3, en el que se indica que el Estado otorgará, a cargo de los Presupuestos del Estado, subvenciones anuales a los partidos con representación en el Congreso, con la finalidad de sufragar los gastos de funcionamiento y de seguridad de los partidos. Las subvenciones se distribuyen en función del número de escaños y votos obtenidos. El mismo régimen se recoge para las Comunidades Autónomas que podrán otorgar subvenciones a los partidos con representación en sus Asambleas Legislativas.

Es importante destacar que no se recoge un límite máximo a estas subvenciones.

1.2. Financiación privada

La financiación a través de recursos privados se regula desde el art. 4 al art. 8 de la LO 5/2012.

Como fuentes de financiación privada la Ley reconoce:

1) Las aportaciones de los afiliados –art.4.1-².

2) Las donaciones privadas provenientes de personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras -art. 4.2 y art.7-. Estas donaciones deben ser en todo caso no finalistas, nominativas y pueden ser en dinero o en especie. Tienen carácter irrevocable. Resulta interesante reseñar algunas limitaciones que se recogen en torno a las donaciones privadas.

En primer lugar, las donaciones no pueden provenir ni de empresas públicas, ni de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios a la

² Conviene indicar que, conforme al art. 12.1., estas aportaciones serán deducibles de la base imponible del IRPF con el límite de 600 euros anuales.

Administración, tampoco de empresas que pertenezcan al mismo grupo o participadas mayoritariamente por aquellas, ni de sus fundaciones. Los partidos políticos tampoco pueden aceptar donaciones de fundaciones privadas subvencionadas por la Administración (art. 4.2. b).

En segundo lugar, los partidos políticos no pueden aceptar que, directa o indirectamente, terceras personas asuman el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios.

En tercer lugar, las donaciones de una misma persona no pueden superar los 100.000 euros anuales. De este límite quedan exceptuadas las donaciones de bienes inmuebles (art.5.1. b).

3) Los partidos políticos pueden recibir financiación a través de préstamos de entidades de crédito. La condonación de la deuda estará sujeta al límite de 100.000 euros anuales, teniendo en cuenta el principal y los intereses de la deuda (art. 4.4).

4) Queda prohibido el desarrollo de actividades de carácter mercantil por parte de los partidos políticos y en consecuencia los ingresos que se deriven de estas (art.6.1).

Por último, es importante también destacar la financiación de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos porque tiene un régimen particular. En los Presupuestos Generales del Estado se establecen subvenciones para “fundaciones de partidos políticos de ámbito estatal y con representación parlamentaria” y respecto a las donaciones privadas que reciben estas fundaciones, conforme a la Disposición Adicional 7ª de la LO 5/2012, estas no están sometidas al límite de los 100.000 euros. Únicamente se prevé que si las donaciones son superiores a 120.000 euros deberán formalizarse en un documento público. Además también se permite a estas fundaciones y asociaciones recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para la Administración.

2. Sistema de financiación regulado en la LOREG

2.1. Financiación directa pública

La financiación electoral viene regulada en los arts. 127 al 129 de la LOREG.

Se prevé la financiación pública directa a través de subvenciones que tendrá como límite el montante de los gastos electorales, que vienen a su vez limitados en las disposiciones especiales recogidas en los arts. 226 y 227 de la LOREG.

2.2. Financiación indirecta pública

Esta financiación se presta durante la campaña electoral y consiste en una serie de prestaciones materiales por parte del Estado. Estas prestaciones vienen recogidas en los arts. 55 y siguientes de la LOREG³.

2.3. Financiación privada

También cabe la financiación privada de persona física o jurídica. La cantidad está limitada a un máximo de 10.000 euros para cada elección, que se ingresarán en las cuentas abiertas por el partido, federación, coalición o agrupación (art.129).

Quedan prohibidas las donaciones provenientes de las Administraciones Públicas, de las empresas públicas, de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna Administración Pública (art. 128.1)

Quedan prohibidas también las aportaciones de Entidades o personas extranjeras (art. 128.2).

3. Reflexiones sobre el sistema de financiación de los partidos políticos

Debo advertir como premisa que, en mi opinión, la apuesta por una financiación u otra no es decisiva por si sola para que haya más o menos corrupción en este ámbito.

³ a) la cesión por parte de los Ayuntamientos de lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles, pancartas, etc., sin que este tipo de gasto pueda exceder del 25% del límite de gasto previsto para el proceso electoral de que se trate; b) la cesión gratuita de locales oficiales y lugares públicos por parte de los Ayuntamientos para la celebración de actos de campaña electoral; c) el derecho a espacios gratuitos de propaganda electoral en emisoras de radio y televisión de titularidad pública y posibilidad de contratar publicidad en prensa escrita y en emisoras de radio privadas. Estos gastos no podrán superar el límite del 20% del gasto previsto para el proceso electoral de que se trate; d) la fijación de tarifas especiales para envíos postales de propaganda electoral.

Se pueden esgrimir argumentos a favor y en contra de ambos tipos de financiación.

Salvo alguna excepción, que a continuación se verá, la mayoría de los autores son partidarios de una financiación mixta pública y privada de los partidos políticos. En Europa la financiación de los partidos políticos es mixta, con más o menos límites⁴. En Estados Unidos se opta por una financiación exclusivamente privada.

3.1. Argumentos favorables y contrarios a la financiación pública

Los argumentos que se esgrimen a favor de la financiación pública tienen que ver con garantizar la independencia de los partidos, ya que la recepción de los fondos públicos supone un elemento de garantía y estabilidad que permite a los partidos escapar de los sobresaltos de la financiación privada y les facilita el cumplimiento de sus cometidos constitucionales. Crea condiciones de igualdad entre los distintos partidos. Se argumenta, además, que las actividades políticas satisfacen los intereses generales, son manifestación de la voluntad general y deben quedar fuera del mercado, no quedando a merced de quien pueda “comprarlos”⁵.

⁴ En Alemania el dinero público destinado a la financiación sólo puede costear los gastos electorales. Además los fondos públicos no pueden ser superiores al 50% de la financiación de la formación política, de manera que la cuantía de los fondos públicos viene supeditada a la cantidad de importes privados que se obtengan. Las donaciones privadas deben publicitarse cuando sean superiores a 100.000 euros. En Francia también existe un modelo mixto de financiación. El dinero público se reparte en función de los escaños y representatividad del partido. También la ley busca la paridad en las listas y favorecer la igualdad entre hombres y mujeres; si no se cumple este precepto, se reduce la ayuda pública. En el ámbito privado, las donaciones de particulares están limitadas a 4.600 euros por candidato y a 7.500 euros por partido, y las donaciones de las empresas están prohibidas. En Italia el dinero público destinado a la financiación se distribuye en un 70% para los gastos electorales y el 30% para gastos de funcionamiento. En este último caso el dinero se distribuye de la siguiente forma: los partidos reciben 30 céntimos del Estado por cada euro que les da un ciudadano en donativos privados. En el Reino Unido la financiación es fundamentalmente privada, procedente de grandes donantes. No obstante, el Estado destina cada año alrededor de 2,3 millones de euros, que se distribuyen en función de la representatividad de los partidos. Las donaciones superiores a 8.790 euros deben publicitarse. Ampliamente sobre el sistema alemán, GONZÁLEZ VARAS, *RDC* 36 (1992), 299 ss.; *La financiación de los partidos políticos*, 1995, 30 ss.

⁵ DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos*, 1985, 276; MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Cuadernos Constitucionales* 11/12 (1993), 14; MURILLO DE LA CUEVA, *ADCP* 5 (1994), 113 ss. SCHNEIDER, *RCG* 36 (1995), 25; GARCÍA VIÑUELA/VÁZQUEZ VEGA, *REP* 91 (1996), 288; PRESNO LINERA, *RDC* 57 (1999), 205; MALEM SEÑA, *JpD* 37 (2000), 26 ss.; *La corrupción*, 2002, 97 ss.; GARCÍA VIÑUELA, *Reis* 118 (2007), 79; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Studia Politicae* 12 (2007), 69; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 18; CASANOVA MORENO, *La corrupción política*, 2009, 124 (Tesis Doctoral inédita); GARCÍA VIÑUELA/GONZÁLEZ DE AGUILAR, *XVIII Encuentro de Economía Pública*, 2011, 7; RODRÍGUEZ LÓPEZ, *AA* 2012-21, 2; FERNÁNDEZ MARUGÁN, *Temas para el Debate*, 223 (2013), 25 s. Estos son también los argumentos en la Exposición de Motivos de la LO8/2007 de financiación de partidos políticos.

No obstante, también se esgrimen argumentos contrarios a la financiación pública de los partidos políticos. El primer argumento es la falta de límite de dicha financiación. Ello trae aparejado un gasto desorbitado, creciente y superfluo. Otros argumentos que se barajan contrarios a *la financiación pública* es que con ella se favorece a los partidos grandes y además se deja fuera a los partidos extraparlamentarios, ya que estos no reciben dinero para gastos ordinarios ni reciben anticipos electorales⁶; los fondos son centralizados en su asignación y en su disposición, generando un centralismo caudillista en el interior de los partidos. Se refuerzan las estructuras de dirección y quiebra la democracia interna. Surge además una importante oligarquía bien pagada en el interior de los partidos⁷. Un argumento especialmente importante en contra de la financiación pública, al menos de la financiación pública ilimitada, es el peligro de desconexión que puede darse entre los partidos políticos y la sociedad. Los partidos se convierten en entes que no necesitan para su subsistencia a los ciudadanos y por tanto pueden acabar sirviendo más a sus propios intereses que a los intereses generales. Los políticos se preocupan más de satisfacer al partido que a los ciudadanos⁸. El último argumento, pero no por ello menos importante, es el hecho de que la historia demuestra que esta financiación pública tan importante no ha evitado que se produzcan sucesos graves relacionados con la corrupción.

Teniendo en cuenta los argumentos a favor y en contra de la financiación pública, muchos autores aceptan la financiación pública pero reclaman que tenga límites, bien un límite absoluto, por ejemplo que no pueda superar el IPC o que venga limitada, como en la regulación alemana, en función de la financiación privada que cada formación política reciba⁹. Se reclama un reequilibrio entre los partidos que evite las actuales desigualdades¹⁰.

⁶ ÁLVAREZ CONDE, *Cuadernos y Debates* 47, (1993), 28; DEL CASTILLO VERA, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 59; MURILLO DE LA CUEVA, *ADCP* 5 (1993), 115; BLANCO VALDÉS, *REP* 87 (1995), 191; PRESNO LINERA, *RDC* 57 (1999), 205; MALEM SEÑA, *La corrupción*, 2002, 100; GARCÍA VIÑUELA, *Reis* 118 (2007), 80; GARCÍA AMADO, *Dura Lex*, 2010; RODRÍGUEZ LÓPEZ, *AA*, 2012-21, 3.

⁷ MURILLO DE LA CUEVA, *ADCP* 5 (1993), 115; BLANCO VALDÉS, *REP* 87 (1995), 175; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 65; GARCÍA VIÑUELA/GONZÁLEZ DE AGUILAR, *XVIII Encuentro de Economía Pública*, 2011, 8; ARANDA ÁLVAREZ, *Cuadernos Giménez Abad* 5 (2013), 222.

⁸ DEL CASTILLO VERA, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 53; MURILLO DE LA CUEVA, *ADCP* 5, (1993), 115; NIETO GARCÍA, *Corrupción*, 1997, 100; MALEM SEÑA, *la corrupción*, 2002, 100; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 30.

⁹ Así, ÁLVAREZ CONDE, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 16; BLANCO VALDÉS, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 50; DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos*, 1985, 279; *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 59; NIETO DE ALBA, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 90; GONZÁLEZ VARAS, *RDCe* 36 (1992), 306; *La financiación de los partidos políticos*, 1995, 65; GARCÍA VIÑUELA/VÁZQUEZ VEGA,

3.2. Argumentos favorables y contrarios a la financiación privada

El principal argumento favorable a la financiación privada es la mayor conexión que se producirá entre los partidos y la sociedad¹¹. Todos los autores son partidarios de fomentar e incrementar al máximo las aportaciones de militantes, afiliados, simpatizantes, etc¹². Sin embargo hay una mayor división de opiniones cuando se trata de donaciones de personas jurídicas. Algunos autores no son partidarios de ellas por considerar que saldrán beneficiados los partidos que tengan una mayor conexión ideológica con las empresas, y, en todo caso, el partido que gobierne. Además, se valora también el peligro de que los partidos queden “atrapados” por sus donantes y que se llegue a una dinámica intercambios de “favores”. Por otra parte, también opina este sector doctrinal que dichas donaciones pueden ser contrarias al objeto social de la empresa. Además, desde la perspectiva de las empresas, estas corren el riesgo de convertirse en rehenes porque tengan que financiar a los partidos si quieren ver sus intereses satisfechos¹³.

Otros autores, aun reconociendo estos peligros, estiman que son salvables si se toman algunas precauciones. Así, se aboga por que las donaciones sean publicitadas para que los ciudadanos puedan hacer un seguimiento continuo del comportamiento de los partidos con sus donantes¹⁴. Otra precaución importante será la prohibición de las

REP 91 (1996), 295; HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2003, 177; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Studia Politicae* 12 (2007), 70; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 25 s.; GARCÍA AMADO, *Dura lex* 2010. En contra, LÓPEZ GARRIDO, *Cuadernos y Debates* 47, (1993), 113, quien opina que esta limitación supondría la bancarrota para muchos partidos.

¹⁰ Así, entre otros, BLANCO VALDÉS, *REP* 87 (1995), 196; GARCÍA VIÑUELA, *Reis* 118 (2007), 90.

¹¹ Por todos, DEL CASTILLO VERA, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 54 ss.

¹² Por todos, HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2003, 176: afirma esta autora que la solución ideal para inmunizar a los partidos del Estado y de las grandes empresas es la estimulación de la participación de los ciudadanos.

¹³ CAPO GIOL, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 96 s.; FERNÁNDEZ MARUGÁN, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 114; *Temas para el Debate* 223 (2013), 26; SATRÚSTEGI GIL-DELGADO, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 99; ARGANDOÑA, *Papeles de ética* 6 (2001), 8; HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2003, 170.

¹⁴ ÁLVAREZ CONDE, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 24; BLANCO VALDÉS, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 50; LÓPEZ GARRIDO, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 71; MURILLO DE LA CUEVA, *ADCP* 5 (1993), 126; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 66; GARCÍA VIÑUELA, *Reis* 11, (2007), 82. También considera importante la publicidad de las donaciones el Informe de la Tercera Ronda de Evaluación elaborado por el GRECO en 2009, 84. Es interesante señalar la opinión de DEL CASTILLO VERA, quien en algunas de sus obras ha defendido la bondad de la publicidad de las donaciones privadas, así en: *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 60, donde afirma que la financiación privada con publicidad puede ser el mejor antídoto; sin embargo en un trabajo posterior, *RCG* 41 (1997), 165, esta autora pone en duda esta idea afirmando que la publicidad de las donaciones puede ser cuestionable desde el principio del anonimato del voto y también desde la idea más pragmática de que dicha publicidad hará que muchas donaciones no se realicen. En este mismo sentido MALEM SEÑA, *la corrupción*, 2002, 105

donaciones finalistas. Para ello será imprescindible modificar algunas regulaciones relacionadas con, por ejemplo, la contratación pública, para reducir el volumen de favores que los políticos pueden ofrecer a los posibles donantes. En este mismo sentido, se aduce también, como medida necesaria, a mi modo de ver fundamental, la prohibición de donaciones provenientes de empresas públicas, de contratistas de obras y de servicios públicos (no sólo de los que tengan en un momento dado contrato en vigor con la Administración, sino de todos los que contraten de forma habitual y continuada con la Administración) y de empresas de sectores regulados especialmente dependientes de decisiones político-administrativas, empresas promotoras de suelo y vivienda respecto de las autoridades urbanísticas¹⁵.

También se pide el control sobre los préstamos de las entidades bancarias así como de las condonaciones de los mismos¹⁶. Esta idea me parece especialmente importante porque se corre el riesgo de que el endeudamiento de los partidos termine por condicionar la política¹⁷.

Una cuestión que se discute es si se debe poner límite o no a las cuantías de las donaciones: en sentido positivo a esta limitación, con la que estoy de acuerdo, se alega que la misma sirve para evitar que los partidos queden atrapados por sus

indica algunas posibles razones por las que el donante no quiera dar publicidad a sus donaciones: 1) temor a posibles represalias por parte del partido vencedor cuando este no haya sido el receptor, 2) porque realice donaciones a varios partidos y no le interese que se sepa para poder mantener contactos políticos con cualquiera que sea el ganador, 3) porque no quiera que se conozcan sus preferencias políticas. En mi opinión, con la publicidad de las donaciones no queda perturbado el anonimato del voto. Primero porque donar no es votar, es colaborar con un partido y ninguna colaboración es anónima (piénsese en todos los voluntarios que colaboran con los partidos pegando carteles, haciendo publicidad desde los coches, repartiendo pegatinas, flores, asistiendo como interventores a las elecciones etc.), no vulnerándose por ello el carácter anónimo del voto. Además, precisamente porque donar no es votar, nada impide que un mismo donante haga aportaciones a diferentes partidos. Las otras razones que indica MALEM SEÑA son respetables, pero en ningún caso, en mi opinión, puede prevalecer frente a la posibilidad de que los ciudadanos sepan qué empresa o grupos de empresas son las que financian a un partido político y en consecuencia qué intereses van a reclamar que defienda el partido si llega al poder.

¹⁵ GARCÍA VIÑUELA/VÁZQUEZ VEGA, *REP 91* (1996), 289; PRESNO LINERA, *Revista Española de Derecho Constitucional* 57 (1999), 215; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 66; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Studia Politicae* 12 (2007), 70.

¹⁶ MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Cuadernos Constitucionales* 11/12 (1993), 19; MALEM SEÑA, *La corrupción*, 2002, 102, s.; HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2003, 188. Aboga esta autora por la creación de un registro público donde quedasen consignadas todas las operaciones entre partidos políticos y entidades de crédito.; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 39; GARCÍA AMADO, *Dura Lex* 2010.

¹⁷ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos*, 2012, 111 (Tesis Doctoral inédita).

financiadores¹⁸. Otros autores afirman que a la sociedad no le preocupa que las donaciones sean o no ilimitadas, sino si son transparentes¹⁹.

3.3. Conclusiones

Como conclusión básica a estas reflexiones creo que puedo decir que el modelo de financiación no influye por sí sólo de forma decisiva en un mayor nivel de corrupción.

Apuesto por un sistema de financiación mixto y limitado en la cuantía, tanto de los recursos públicos como privados.

Efectivamente si *a priori* podría pensarse que con una mayor financiación pública se pueden prevenir de mejor manera los comportamientos corruptos, la historia ha demostrado que esta financiación ilimitada lo que genera es un despilfarro y un incremento descontrolado de los gastos que hace que los partidos se conviertan en máquinas voraces que nunca tienen suficientes recursos. Además, la desigualdad de financiación entre los partidos mayoritarios por un lado, y los minoritarios y los extraparlamentarios por otro, hace que el objetivo básico de la financiación pública, que es la igualdad entre los partidos políticos, no se cumpla.

En mi opinión, lo primero que habría que controlar y limitar son los gastos de los partidos, tanto los gastos ordinarios como los electorales, porque precisamente, como se verá más adelante, este nivel de gasto es una de las causas de la corrupción. A partir del control de estos gastos, debería apostarse por una limitación de los recursos, tanto públicos como privados. Me parece adecuada la limitación de los recursos públicos en función de los recursos privados, pero desde luego, lo que me parece imprescindible es que se limite el techo máximo de los recursos que puede acordarse cada año a través de los Presupuestos Generales del Estado. Debe incluirse un reequilibrio en las cantidades que se otorgan a los partidos.

¹⁸ LÓPEZ GARRIDO, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 113; BLANCO VALDÉS, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 51; REP, 87 (1995), 196; CONTRERAS, *Homenaje Ruiz-Rico II*, 1997, 972; MALEM SEÑA, *La corrupción*, 2002, 104; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 66; RODRÍGUEZ LÓPEZ, AA 2010-2, 1564; En el Informe de la Tercera Ronda de Evaluación elaborado por el GRECO en 2009 también considera positiva la limitación de la cuantía de las donaciones privadas por considerar que se evitan conflictos de intereses.

¹⁹ ÁLVAREZ CONDE, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 28; DEL CASTILLO VERA, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 60; GARCÍA VIÑUELA/VÁZQUEZ VEGA, REP 91 (1996), 289.

También soy partidaria de la limitación de las donaciones privadas provenientes de las personas jurídicas. Desde luego, el hecho de que las donaciones sean publicitadas supone un importante avance, igual que la prohibición de que sean finalistas, pero además creo que deben estar limitadas en su cuantía, para evitar que determinadas empresas o grupos empresariales puedan ejercer una influencia excesiva sobre los representantes políticos. Deben controlarse especialmente las donaciones que llegan por vía de las fundaciones vinculadas a los partidos, en las que, como ya se ha visto, no se ha establecido ningún límite. Y también es fundamental controlar los préstamos concedidos a los partidos políticos y las eventuales condonaciones de los mismos.

Como ya he mencionado, considero que debe prohibirse las donaciones de empresas que tengan contrato con la Administración, no sólo vigente, sino de todas las que contraten de forma habitual y continuada con la Administración y de empresas de sectores regulados especialmente dependientes de decisiones político-administrativas, empresas promotoras de suelo y vivienda respecto de las autoridades urbanísticas. Quiero resaltar como criticable el hecho de que las empresas con contrato vigente sí puedan hacer donaciones a fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente a partidos políticos.

II. La financiación ilegal

Como ya he mencionado al comienzo de este trabajo, la financiación de los partidos políticos es un ámbito propicio para la corrupción²⁰. También he afirmado que el modelo de financiación mixto por el que opta la regulación española es un modelo adecuado, por lo que la cuestión es ahora dilucidar cuáles son las principales razones que propician la financiación ilegal de los partidos políticos y como consecuencia pueden generar finalmente comportamientos corruptos.

Se puede afirmar que hay varias formas de obtener financiación ilegal por parte de los partidos. La primera y más habitual es aquella que consiste en la adjudicación de

²⁰ Así lo afirma con contundencia el GRECO en el informe adoptado en la 42ª Reunión Plenaria (15 de mayo de 2009) y hecho público el 28 de mayo de 2009; Así lo perciben también los ciudadanos, así lo manifiesta el Barómetro sobre corrupción de 2010 de Transparencia Internacional y en otros estudios, por ejemplo, JIMÉNEZ/VILLORIA, *AFDUAM 12* (2008), 178; QUERALT JIMÉNEZ, *Revista Crítica Penal y Poder 2* (2012), 30; GUTIÉRREZ RUBÍ, *Temas para el Debate 223* (2013), 46.

contratos, a cambio de financiación (comisiones), por parte de las administraciones controladas por los partidos. La segunda vía de financiación irregular consiste en el desvío de dinero (a veces procedente de subvenciones públicas) desde empresas controladas por directivos cercanos a los partidos²¹. Una tercera vía es la vía del endeudamiento y posterior condonación de las deudas por parte de las entidades de crédito a los partidos. Si bien es cierto que el endeudamiento y la posterior condonación de las deudas es una vía legal de financiación²², debe señalarse que dadas las cantidades, tanto de endeudamiento como de condonación, la sombra de la ilegalidad planea sobre estas conductas²³.

Los impagos son frecuentes, los bancos no renuncian a cobrar la deuda pero tampoco la ejecutan y los partidos acaban obteniendo la condonación de su deuda total o parcial. Detrás de dichas condonaciones planea la sospecha de determinados tratos de favor.

1. Causas de la financiación ilegal

Debemos reflexionar, aunque sea brevemente²⁴ acerca de las causas que llevan a la financiación ilegal de los partidos políticos:

1.1. El elevado nivel de gasto de los partidos

La estructura actual de los partidos políticos unida a las continuas campañas electorales (elecciones generales, autonómicas, locales) lleva a un gasto desenfrenado, tanto de gastos ordinarios como de gastos electorales, que exige una importante cantidad de dinero del que los partidos políticos no disponen. Esto lleva a su vez a

²¹ NIETO GARCÍA, *Corrupción*, 1997, 100 ss.; MALEM SEÑA, *La corrupción*, 2002, 112, ss.; GARCÍA VIÑUELA, *Reis* 118 (2007); JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Studia Politicae* 12 (2007), 76 ss.

²² La LO 5/2012, de 22 de octubre introduce la limitación de 100.000 euros anuales para las condonaciones de deuda para cuyo cálculo se tendrá en cuenta el principal y los intereses pactados –art. 4.4 LO 5/2012-.

²³ En el informe de fiscalización de los partidos políticos correspondiente al ejercicio 2007 se alude a una deuda de los partidos políticos con las entidades de crédito de 226,7 millones de euros. Destacan el PSOE con 59,7 millones, el PP con 59,2, el PNV con 17,1 millones, Convergencia i Unió con 15,9 millones e IU con 15 millones de euros, entre otros. En el extremo opuesto nos encontramos a Nafarroa Bai con una deuda de 155.000 euros y el PCE con 163.793 euros.

²⁴ Más ampliamente, OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal* (en prensa).

elevados niveles de endeudamiento y como consecuencia a unos partidos condicionados por dicha deuda²⁵.

Parece evidente la necesidad de reducir y limitar los gastos electorales con medidas como el acortamiento de las campañas electorales o el fomento de espacios gratuitos en los medios. Hay que delimitar y definir claramente el concepto de gasto electoral, para evitar que los fondos ordinarios sirvan para pagar gastos electorales encubiertos²⁶.

También son muy elevados los gastos ordinarios efectuados por los partidos políticos. El incremento de estos gastos viene en buena parte generado por la profesionalización de los partidos. Con sedes en todos los sitios y personas profesionales que atienden las sedes y a las que hay que pagar. Esto sin contar con los gastos de automóviles, viajes, seguridad, etc.²⁷.

1.2. El bajo índice de afiliados

Uno de los problemas más importantes que sufren los partidos políticos en España es el bajo número de afiliados. Según afirma el GRECO, en el informe adoptado en la 42ª Reunión Plenaria (15 de mayo de 2009) y hecho público el 28 de mayo de 2009, somos el país de Europa con el menor número de afiliados a partidos políticos. Según la mayoría de los expertos, las aportaciones de los ciudadanos es la mejor manera de financiarse los partidos, puesto que supone un mayor acercamiento de los partidos a la sociedad. La necesidad de obtener financiación particular lleva a que los políticos se

²⁵ DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos*, 1985, 279; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ/PENDÁS GARCÍA, *RAP 115* (1988), 384, CAPO GIOL, *Cuadernos y Debates 47* (1993), 97; ROMERO FLORES, *Partidos políticos y responsabilidad penal*, 2005, 87 ss.; MARTÍNEZ COUSINOU, *Documentos de Trabajo IESA 3* (2007), 27; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 40 ss.; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de los partidos políticos*, 2012, 111 (Tesis Doctoral inédita).

²⁶ En un estudio publicado por el Centro de Estudios Constitucionales, 1993, se recoge las opiniones de varios expertos sobre la financiación de partidos políticos. Muchos de los intervinientes en dicho estudio aluden al excesivo gasto de los partidos políticos y a la necesidad de su limitación. Así, ÁLVAREZ CONDE, *Cuadernos y Debates 47* (1993), 28; LÓPEZ GARRIDO, *Cuadernos y Debates 47* (1993), 71 s.; NIETO DE ALBA, *Cuadernos y Debates 47* (1993), 90; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Studia Politicae 12* (83); RODRÍGUEZ LÓPEZ, AA 2012-21, 4.

²⁷ LÓPEZ BLANCO, *Cuadernos y Debates 47* (1993), 108; MALEM SEÑA, *La corrupción*, 2002, 99; ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 40; CASANOVA MORENO, *La corrupción política*, 135, 2009 (Tesis Doctoral inédita); PÉREZ FRANCESCH, *Papers 92* (2009), 262 ss. La LO 8/2007 indicaba una subvención anual para el año 2008 de 78.100.000 euros para gastos de funcionamiento y de 4.010.000 euros para gastos de seguridad, estas cantidades se han reducido en un 20% con la LO 5/2012. No siendo esta la única fuente de financiación posible, puesto que la ley reconoce la posibilidad de donaciones privadas, da una pauta de las cantidades enormes que se manejan; FERNÁNDEZ MARUGÁN, *Temas para el Debate 223* (2013), 26.

interesen por los problemas que preocupan a los ciudadanos y busquen fórmulas para solucionarlos. La financiación ciudadana no supone el riesgo de influencia en las posteriores decisiones políticas que implican las donaciones de las grandes empresas, pero sin embargo, refuerza el poder de los ciudadanos sobre los partidos. Además, en la medida en que la vida de los partidos se haga depender de las aportaciones de los afiliados más se controlará el gasto de los mismos²⁸.

Puede ocurrir que los partidos actuales no tengan especial interés en aumentar el número de afiliados, porque un reclutamiento masivo hace más complejo y difícil el manejo de la organización por la cúpula directiva del mismo, exige mayores incentivos de identidad y, por consiguiente, recorta la capacidad de maniobra de esa misma cúpula y constituye un riesgo de molesta competencia por los puestos públicos que se hallan al alcance de los miembros del partido.

No obstante, como medida para fomentar la afiliación se ha venido proponiendo la incorporación de incentivos fiscales para las aportaciones particulares²⁹. La LO 8/2007 recoge en su art. 12 la posibilidad de que las cuotas de los afiliados y las demás aportaciones sean deducibles de la base imponible del IRPF, con el límite de 600 euros anuales. La limitación en la desgravación es importante por dos motivos. El primero, porque evita que las posibles ventajas fiscales puedan dispararse, beneficiando en exceso a aquellas personas con rentas más altas³⁰, y el segundo por la facilidad y sencillez con que cabe inscribir en el registro de partidos políticos a uno nuevo, por lo que el límite puede servir para evitar posibles fraudes en la creación de nuevos partidos³¹.

1.3. La falta de transparencia y dificultades de control

²⁸ DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos*, 1985, 275; *RCG*, 41 (1997), 166; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ/PENDÁS GARCÍA, *RAP* 115 (1988), 383; SATRÚSTEGI-GIL DELGADO, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 98; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La financiación de los partidos políticos*, 1995, 102; HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos en España*, 2003, 173 ss., ARIÑO ORTIZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2009, 33; PÉREZ FRANCESCH, *Papers* 92 (2009), 252 s.

²⁹ BLANCO VALDÉS, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 51; DEL CASTILLO VERA, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 61; LÓPEZ GARRIDO, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), 71; PRESNO LINERA, *RDC* 57 (1999), 212 s.; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Studia Politicae* 12 (2007), 87;

³⁰ SCHNEIDER, *RCG* 36 (1995), 26; GONZÁLEZ-VARAS, *La financiación de los partidos políticos*, 1995, 65.

³¹ ABAD LÓPEZ *Cuadernos y Debates* 47, (1993), 107.

La falta de transparencia en la financiación de los partidos se deriva de las dificultades de fiscalización y de control de las cuentas de los partidos.

El concepto de transparencia tiene que ver con el establecimiento de mecanismos de información pública que permita al total de la población, de forma fácil, tener información constante y continua sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos. Es muy importante tener en cuenta que el concepto de transparencia no es sinónimo al de acceso a la información. La transparencia requiere dar un paso más y que el acceso sea posible de manera inteligible. Actualmente, en la era de la información en la que estamos, se ofrece mucha información, pero poca transparencia. La posibilidad de acceder a los datos no garantiza por sí sola la visibilidad adecuada de los mismos. Al contrario, estoy de acuerdo con ARANDA ÁLVAREZ cuando afirma que en ocasiones los poderes buscan la opacidad mediante la abundancia de información³².

La transparencia debe ser completa, esto es, no sólo debe poderse acceder a la información sobre la cantidad, sino también sobre el origen de los ingresos y el destino de los gastos. La transparencia debe ser oportuna, es decir, la información debe presentarse de manera continua, pero si un informe tiene una finalidad concreta, por ejemplo, informar a los votantes sobre la financiación de una campaña, será necesario que dicha información esté disponible mucho antes que el día de los comicios. Debe haber también mecanismos de vigilancia y control sobre las cuentas. Si no se establecen mecanismos para divulgar la información servirá de muy poco las limitaciones de las donaciones o del gasto, puesto que no habrá modo de saber si se cumplen o no³³.

A. Medidas de transparencia incorporadas en la LO 5/2012

En la LO 8/2007, de 4 de julio, modificada parcialmente por la LO 5/2012, de 23 de octubre, se pueden encontrar algunas disposiciones relacionadas con la transparencia³⁴.

³² ARANDA ÁLVAREZ, *Cuadernos Giménez Abad* 5 (2013), 233.

³³ Sobre ello, v. Instituto por la Democracia y la Asistencia Electoral, Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012. El Proyecto de la Ley de Transparencia y Buen gobierno en su Exposición de Motivos refuerza esta idea: “Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa”.

³⁴ En concreto se indica que las donaciones privadas deben abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin. Además, debe señalarse la fecha de imposición, el importe de la donación y la identidad del donante; las donaciones superiores a 50.000 euros y en todo caso las

Sin embargo, se observan algunas carencias. Los principales fallos, la mayoría todavía existentes, fueron puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en la moción aprobada el 30 de octubre de 2001 relativa a la financiación y fiscalización de los partidos políticos. También el GRECO, en el Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de partidos políticos en España, adoptado en 2009, hacía suya buena parte de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y proponía algunas más. Las propuestas se dividían entre aquellas referidas a la financiación de gastos electorales y las referidas a gastos ordinarios.

El Tribunal de Cuentas ha venido reclamando en sus informes que se regule adecuadamente el régimen de control en materia de financiación electoral, pero en las sucesivas reformas de la LOREG se ha hecho caso omiso a estas recomendaciones, por lo que las propuestas siguen teniendo plena vigencia.

Entre otras cuestiones, el Tribunal de Cuentas ha propuesto que los partidos políticos tengan que rendir cuentas cuando fueran a intervenir en procesos electorales. Conforme a la legislación electoral vigente la obligación de rendir cuentas se limita únicamente a las formaciones que han obtenido un anticipo de subvenciones públicas en atención a los resultados obtenidos en anteriores elecciones.

Se considera necesaria también una armonización de las normas electorales, tanto entre las Comunidades Autónomas entre sí, como entre estas y la normativa estatal.

donaciones de bienes inmuebles deben ser notificadas al Tribunal de Cuentas en un plazo máximo de tres meses³⁴. También las cuotas y aportaciones de los afiliados o simpatizantes deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin y también deberá constar la fecha, el importe y la identidad del donante. Los partidos políticos deben llevar libros de contabilidad detallados. Deben presentar las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico ante el Tribunal de Cuentas y una vez emitido el informe por el Tribunal de Cuentas, los partidos políticos están obligados a hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados, la cuantía de los créditos concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda correspondientes al ejercicio. Esta publicación debe ser de acceso gratuito y fácil para los ciudadanos. Los partidos políticos deben dar cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España de los acuerdos que lleguen con las Entidades de crédito sobre las condiciones de la deuda que mantengan con ellas. Los partidos políticos deben prever un sistema de control interno y deben rendir cuentas externamente ante el Tribunal de Cuentas³⁴. También se incorporan algunas medidas de transparencia relacionadas con las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos. Así, igual que los partidos políticos, las fundaciones y asociaciones deberán, una vez emitido el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados. Además, están obligadas a informar anualmente al Ministerio de Hacienda de todas las donaciones y aportaciones recibidas y deberán informar en un plazo de tres meses al Tribunal de Cuentas de todas las donaciones provenientes de personas jurídicas.

Se entiende imprescindible la aclaración del concepto de gasto electoral y la fijación del límite máximo de gasto autorizado. El Tribunal ha planteado la necesidad de reducir los gastos de propaganda electoral y propone su sustitución por otras técnicas de información.

Respecto a la financiación ordinaria, regulada en el momento del informe por la LO 3/1987 y modificada posteriormente por la LO 8/2007 y por la LO 5/2012, también realiza algunas observaciones el Tribunal de Cuentas. En concreto recomienda que, a efectos del control de la financiación, el partido político se conciba como una única realidad económica-financiera en la que se integre toda su organización territorial e institucional, debiendo presentar los estados financieros de toda su organización y, en su caso, de las fundaciones pertenecientes a su entorno político.

El Tribunal de Cuentas propone también una regulación precisa de las aportaciones no dinerarias, una limitación de las operaciones especulativas de los partidos y una regulación expresa sobre las condonaciones de deudas.

El Tribunal de Cuentas considera necesario en su informe aclarar qué sanciones puede conllevar el incumplimiento del deber de colaboración por parte de las entidades privadas (empresas o entidades financieras) que realizan donaciones a los partidos políticos. En la LO 8/2007 se recoge el deber de colaboración de los partidos políticos con el Tribunal de Cuentas, puesto que impone a los partidos la obligación de enviar cuantos documentos, antecedentes y justificaciones les sean requeridos por el Tribunal de Cuentas. Igualmente indica el mismo precepto que las entidades que hayan mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos estarán obligadas, si son requeridas por el Tribunal, a proporcionar a este la información y justificación detallada de sus operaciones, de acuerdo con las normas de auditoría externa generalmente aceptadas.

El precepto es positivo, pero presenta algunas deficiencias. La primera es que no prevé ninguna medida para que se pueda exigir esta información de forma coactiva, sin embargo, hace referencia al deber de sigilo que respecto de esta información tienen los miembros del Tribunal de Cuentas y las responsabilidades administrativas o penales derivadas de su incumplimiento. La segunda es que, al exigirse que la obligación de colaboración de terceros se haga conforme a las normas de auditoría externa,

generalmente aceptadas, esta se deberá hacer a través del partido afectado, por lo que puede producirse un riesgo de ocultamiento por parte de este.

Una de las cuestiones menos transparentes es la información sobre los créditos y condonaciones que las entidades financieras conceden a los partidos políticos. El art. 4.4 de la LO 8/2007 dispone que se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España de los acuerdos a que lleguen los partidos con las entidades financieras sobre las condiciones de los créditos. Esta situación llevó al Tribunal de Cuentas en el año 2001 a solicitar al Banco de España información sobre el nivel de endeudamiento de los partidos. El Banco de España no atendió la solicitud por entender que la colaboración con el Tribunal de Cuentas no se encontraba incluida en los supuestos en los que le es posible al Banco de España acceder a dar esa información, contemplados en art. 6.4 RD Legislativo 1298/1996, de 28 de junio sobre adaptación de Derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas. La LO 5/2012 a través de su Disposición Final tercera modifica el apartado f) del art. 6.4 del RD legislativo 1298/1996, de 28 de junio, incluyendo al Tribunal de Cuentas entre los posibles receptores de esta información³⁵. Esta reforma es especialmente positiva e importante, teniendo en cuenta el límite de 100.000 euros anuales para las condonaciones introducido por la LO 5/2012.

El Tribunal de Cuentas percibe una clara insuficiencia en el régimen sancionador, por lo que propone el desarrollo de un régimen sancionador completo tanto para las formaciones políticas como para terceras personas. En el mismo sentido el GRECO recomendaba definir claramente las infracciones de las normas de financiación e incorporar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, especialmente mediante la ampliación de posibles sanciones y de los destinatarios de las mismas, incluyendo a los posibles donantes infractores. Una de las novedades básicas introducida por la LO 8/2007 fue la regulación en su Título VI del régimen sancionador. Los artículos 17 y 18, mejorados por la LO 5/2012 pretenden desarrollar un régimen sancionador completo.

Otra importante recomendación del GRECO alude a la mejora del sistema de auditoría interna de los partidos, con el fin de garantizar la independencia de este tipo de control. La LO 8/2007 exige específicamente un sistema de control interno de las cuentas de los partidos para garantizar la oportuna auditoría de las actividades

³⁵ Ampliamente, CARBAJOSA PÉREZ, *RCE* 42 (2013), 228 s.

financieras y económicas de los partidos políticos, pero no articula este sistema. Se deja al criterio de los partidos cómo organizar la supervisión interna. Además la LO 8/2007 no indica un tiempo límite para su cumplimiento ni sanciones en caso de incumplimiento. Esta deficiencia no ha sido subsanada por la LO 5/2012.

Otra medida relacionada con el incremento de transparencia es la introducción de la obligación de que tanto los partidos como las asociaciones y fundaciones vinculadas, una vez emitido el informe de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, hagan públicas, a través de su web, el balance y la cuenta de resultados y, en particular la cuantía de los créditos que les han sido concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones correspondientes al ejercicio –art. 14.8 incorporado por la LO 5/2012–. Opina CARBAJOSA PÉREZ, con el que estoy de acuerdo, que esta medida supone un notable avance en la rendición de cuentas aunque quizás no resulta adecuado que la publicación para los ciudadanos tenga que ser posterior al informe del Tribunal de Cuentas, sobre todo teniendo en cuenta el retraso acumulado en la publicación de los informes del Tribunal³⁶.

La LO 8/2007 ordenó al Tribunal de Cuentas que elaborara un plan específico para las formaciones políticas. El GRECO recomienda generar un modelo común para las cuentas y los ingresos de los partidos con el fin de garantizar que la información puesta a disposición del público fuera coherente y comparable en la medida de lo posible. El Pleno del Tribunal acordó, en su reunión de 23 de febrero de 2012 la elevación a la Comisión Mixta Congreso-Senado del proyecto del Plan de Contabilidad a las Formaciones Políticas. El Proyecto se debatió en la sesión de la Comisión Mixta de 18 de diciembre de 2012. Este Plan de Contabilidad permitirá que la información sea comparable, por ser homogénea, entre todos los partidos y su publicación permitirá que cualquier persona pueda conocer las finanzas de los partidos. La Comisión Mixta en sesión celebrada el 12 de marzo de 2013 propuso que el Plan de Contabilidad fuera aprobado por el Tribunal de Cuentas y en este punto nos encontramos.

1.4. Excesiva discrecionalidad y ausencia de controles en algunos ámbitos de la actividad administrativa

³⁶ CARBAJOSA PÉREZ, *RCE* 42 (2013), 215 s.

Buena parte de la financiación irregular que reciben los partidos políticos proviene de empresas que buscan con las donaciones el “favor político”, esto es, tratan de conseguir un futuro trato de favor de ese partido, tanto a nivel central como autonómico o local. Debe tenerse en cuenta que el sistema de listas cerradas que tenemos en España provoca que el partido, a través de sus órganos centrales, sea el que decida en cada caso quién va y quién no en una lista y, por tanto, quién tiene posibilidades de conseguir acceder a los órganos de gobierno. Se puede afirmar, por tanto, que el partido decide sobre la vida profesional e incluso personal de sus militantes, ejerciendo sobre ellos una presión muy importante. Se generan dependencias personales en las que unos deben su promoción a las influencias de otros³⁷. El partido político presionará a miembros del gobierno para que adopten decisiones que favorezcan a los donantes, es la corrupción en beneficio del partido, y en algunos casos el propio miembro del gobierno se quedará con parte de la donación antes de entregarle el resto al partido político.

Además, en España es muy importante el número de cargos de designación política, los denominados cargos de confianza, cuya distribución está controlada por los partidos políticos. Estos cargos de libre designación, personal eventual asesor o de confianza constituyen un puente entre los partidos políticos y la actividad de la Administración³⁸.

Si esto se une a los ámbitos de la actividad administrativa donde hay un amplio margen de discrecionalidad y ausencias de controles nos encontramos con los ingredientes precisos para que pueda producirse la financiación irregular. En este sentido los ámbitos que son especialmente sensibles, por el alto grado de discrecionalidad del que goza en ellos la Administración, son el urbanístico y la contratación pública³⁹.

III. Respuesta del ordenamiento jurídico ante la financiación ilegal

³⁷ SABÁN GODOY, *El marco jurídico de la corrupción*, 1991, 95 ss.; NIETO GARCÍA, *Corrupción*, 1997, 100 s.

³⁸ Ampliamente, MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 275 ss. (Tesis Doctoral inédita).

³⁹ Sobre la explicación de estos ámbitos, ampliamente, OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal* (en prensa).

Las causas analizadas hasta este momento provocan de una u otra manera conductas corruptas relacionadas en muchos casos con supuestos de financiación ilegal.

Ante las conductas que constituyen una financiación ilegal de los partidos políticos el ordenamiento jurídico debe responder. Esta respuesta vendrá desde distintos órdenes: desde el orden administrativo: en la LO 5/2012, de financiación de partidos políticos, y en la LOREG, y desde el orden penal.

En el CP no se tipifica de forma expresa el delito de financiación ilegal de partidos políticos, por ello deberá dilucidarse en primer término si las conductas de financiación ilegal pueden ser sancionadas con los tipos penales actuales o si por el contrario es precisa la incorporación de un delito específico de financiación ilegal de partidos políticos.

1. Respuesta desde la vía administrativa

1.1. Infracciones y sanciones en la LO 5/2012

En el Título VI de la LO 5/2012 se recoge el régimen sancionador y viene compuesto por tres preceptos. El art. 17 recoge las infracciones y sus correspondientes sanciones e indica un plazo de cuatro años para la prescripción de las infracciones. El art. 18 articula el procedimiento sancionador y de recursos y el art. 19 incorpora un deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas tanto para los partidos políticos como para las entidades que hubieran tenido relaciones de naturaleza económica con los partidos.

En cuanto a las infracciones se catalogan todas como muy graves⁴⁰. La primera, recogida en la letra a) del art. 17.1, considera infracción la contravención de las

⁴⁰ Artículo 17 LO 5/2012: “**Uno.** Sin perjuicio de las responsabilidades legales de cualquier índole que se deriven de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en general y de lo preceptuado en esta Ley en particular, el Tribunal de Cuentas acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones muy graves que se describen a continuación: **a)** Aceptar donaciones que contravengan las limitaciones y requisitos establecidos en los artículos 5 y 7 de la presente Ley. En este caso el Tribunal de Cuentas impondrá una sanción de cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida. Tendrá idéntica calificación y sanción la asunción, por terceras personas, de los gastos del partido en los términos indicados por la Ley./ **b)** No presentar, sin causa justificada, las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o que éstas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador. En este caso el Tribunal de Cuentas acordará la retención de la subvención anual hasta que se produzca el total cumplimiento de la obligación de rendición o hasta la completa subsanación de los defectos advertidos./c) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de

limitaciones y requisitos establecidos en los arts. 5 y 7 de la Ley, esto es, los referidos a las donaciones anónimas, finalistas, revocables, las aportaciones de las personas extranjeras, así como los relacionados con los límites cuantitativos de la donación⁴¹. Se equipara en cuanto a infracción y sanción la asunción, por terceras personas, de los gastos del partido en los términos indicados en la ley. La sanción correspondiente a esta infracción viene indicada a continuación y consiste en la imposición por el Tribunal de Cuentas de una sanción de cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida.

La segunda infracción se recoge en el art. 17.1 b) y consiste en no presentar las cuentas anuales ante el Tribunal de Cuentas o que se presenten de manera tan deficiente que el Tribunal no pueda realizar su labor fiscalizadora. La sanción consiste en la retención de la subvención anual hasta que se cumpla con el deber de rendición o se subsanen los defectos.

La tercera y última infracción tipificada consiste, sin perjuicio de lo establecido en la LOREG a la que luego haré referencia, en la superación de los límites de gastos electorales. La consecuencia consiste en la imposición de una sanción equivalente al exceso producido.

Este precepto matiza la redacción de la LO 8/2007 y desde luego mejora sustancialmente la anterior ley 3/1987 que carecía de un catálogo claro de infracciones, no graduaba las sanciones, no regulaba un procedimiento para su imposición, no

la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, cuando el Tribunal de Cuentas advierta, en el ejercicio de su función, que los partidos políticos han superado los límites de gastos electorales previstos en dicha ley, impondrá una sanción equivalente al exceso producido./ **Dos.** En todos los casos, el Tribunal de Cuentas vigilará que las sanciones se hagan efectivas en el libramiento de la correspondiente subvención./ **Tres.** El plazo de prescripción de las infracciones contenidas en la Ley será de cuatro años. Su cómputo se iniciará al momento de la comisión de la infracción.

⁴¹ **Art. 5 LO 5/2012:** “**Uno.** Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente: a) Donaciones anónimas, finalistas o revocables./b) Donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000 euros anuales./Se exceptúan de este límite las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la letra g) del apartado dos del artículo 4./**Dos.** Todas las donaciones superiores a 50.000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles deberán ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses”.

Art. 7 LO 5/2012: “Los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, procedentes de personas extranjeras, con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente ley para las aportaciones privadas, y siempre que se cumplan, además, los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales”.

especificaba el órgano competente para su tramitación y tampoco incluía el régimen de recursos, ni los plazos de prescripción de las infracciones y de las sanciones⁴².

No obstante, creo que se pueden plantear algunas objeciones a la LO 5/2012.

En primer lugar me parece que debía haberse realizado una graduación de las infracciones que permitiera, a su vez, una graduación de las sanciones. Sin duda, una graduación de las infracciones y en correspondencia de las sanciones permitiría al Tribunal matizar más sus resoluciones y, desde luego, resultaría más acorde con el principio de proporcionalidad.

En segundo lugar resulta criticable no haber seguido la recomendación del GRECO relativa a que, en materia de donaciones privadas, la imposición de las sanciones no sólo fuera dirigida a la parte receptora de la aceptación, sino también al donante.

En tercer lugar, me parece escaso y poco detallado el catálogo de las infracciones⁴³.

En cuarto lugar, el art. 17.1.b) prevé como sanción la retención de las subvenciones hasta que se cumpla con la obligación de rendición o hasta que se subsanen los defectos. Estoy de acuerdo con CARBAJOSA PÉREZ en que este texto adolece de imprecisión, puesto que no indica cuánto tiempo puede demorarse un partido político en presentar sus cuentas. Además, la sanción es muy leve puesto que el retraso supone sólo una demora en la percepción de la subvención, pero no la privación de la misma⁴⁴.

En quinto y último lugar, la inclusión de la letra c) en el art. 17.1 supone, como se verá a continuación, una superposición de sanciones entre la recogida en la LO 5/2012 y la indicada en la LOREG.

⁴² Extensamente sobre la LO 3/1987 y su comparación con la actual regulación, CARBAJOSA PÉREZ, *RCE* 42 (2013), 210 ss.

⁴³ Así, por ejemplo, no se recogen como infracción algunos supuestos, tales como: la contravención a las medidas de transparencia (la no apertura de cuentas específicas para la recepción de aportaciones, la no publicación en la página web de su balance, de su cuenta de resultados y de la cuantía de sus créditos, la no corrección de los libros de contabilidad); la no realización de auditorías internas; la recepción de donaciones de empresas públicas o de empresas privadas que tengan contrato en vigor con la Administración; la recepción de donaciones provenientes de fundaciones que reciban subvenciones; la superación del límite de la condonación del crédito, la realización por parte de un partido de actividades de carácter mercantil, entre otras. Es cierto que en muchos de estos casos la comisión de estas conductas puede llevar como consecuencia la comisión de una de las infracciones tipificadas, pero no siempre, y, en todo caso, es más deseable una redacción detallada y taxativa de las posibles infracciones.

⁴⁴ CARBAJOSA PÉREZ, *RCE* 42 (2013), 219.

1.2. Infracciones y sanciones en la LOREG

La LOREG no contiene un régimen sancionador en sentido estricto aunque sí recoge ciertas previsiones para los supuestos en que el Tribunal de Cuentas aprecie irregularidades en la contabilidad electoral de los partidos políticos o contravenciones en las limitaciones de los ingresos y gastos electorales⁴⁵.

La única referencia en este aspecto es la que hace el art. 134.2 LOREG⁴⁶, conforme al cual, el Tribunal de Cuentas, en el caso de que aprecie irregularidades en la contabilidad o violaciones de las restricciones establecidas en materia de gastos e ingresos electorales, puede proponer la no adjudicación o reducción de la subvención. El Tribunal de Cuentas en su Moción de 2001, a la que me he referido más arriba, manifiesta que las restricciones sobre los mecanismos de financiación en la LOREG no vienen acompañadas de una clasificación valorativa de los incumplimientos y de las sanciones a proponer en cada caso, previendo únicamente la posibilidad de una reducción o no adjudicación de la subvención pública que hubiese correspondido, sin explicitar los criterios que en cada situación deben ser aplicados.

En mi opinión son varios los aspectos de la LOREG que pueden ser criticados.

En primer lugar, el Tribunal de Cuentas puede proponer a las Cortes Generales una reducción o la no adjudicación de la subvención. Se trata de una facultad discrecional y además de una propuesta, no de una imposición.

⁴⁵ En el Capítulo VIII de la ley (arts. 135-150) se recogen los delitos electorales.

⁴⁶ Artículo 134 “1. El Tribunal de Cuentas puede, en el plazo de treinta días, a partir del señalado en el apartado 1 del artículo anterior, recabar de todos los que vienen obligados a presentar contabilidades e informes, conforme al artículo anterior, las aclaraciones y documentos suplementarios que estime necesarios./2. Dentro de los doscientos días posteriores a las elecciones, el Tribunal de cuentas se pronuncia, en el ejercicio de su función fiscalizadora, sobre la regularidad de las contabilidades electorales, y en el caso de que se hubiesen apreciado irregularidades en dicha contabilidad o violaciones de las restricciones establecidas en materia de ingresos y gastos electorales, puede proponer la no adjudicación o reducción de la subvención estatal al partido, federación, coalición o agrupación de que se trate. Si advirtiese además indicios de conductas constitutivas de delito lo comunicará al Ministerio Fiscal./3. El Tribunal, dentro del mismo plazo, remite el resultado de su fiscalización mediante informe razonado, comprensivo de la declaración del importe de los gastos regulares justificados por cada partido, federación, coalición, asociación o agrupación de electores, al Gobierno y a la Comisión establecida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas./4. Dentro del mes siguiente a la remisión del informe del Tribunal de Cuentas, el Gobierno presentará a las Cortes Generales un proyecto de crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, las cuales deben ser hechas efectivas dentro de los cien días posteriores a la aprobación por las Cortes Generales./5. La liquidación del importe de las subvenciones por parte del órgano competente se realizará de acuerdo con el contenido del Informe de Fiscalización aprobado en las Cortes Generales por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y con lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 127 de la presente ley.

En segundo lugar, la LOREG no identifica cuáles son las posibles irregularidades en las que los partidos pueden incurrir y tampoco señala un catálogo de posibles cuantías de las reducciones.

En tercer lugar, la LOREG tampoco prevé un régimen de recursos.

En cuarto lugar, la inclusión de la letra c) del art. 17.1 LO 5/2012 lleva a una superposición de normativa. Puede ocurrir que un partido político que incumpla cualquiera de los límites de gastos electorales pueda, por un lado, ver reducida su subvención a propuesta del Tribunal de Cuentas, conforme al art. 134.2 LOREG, y, por otro lado, se le imponga una sanción equivalente al exceso de gastos conforme al art. 17.1 c) LO 5/2012⁴⁷.

2. La respuesta penal: posibles delitos aplicables

Una vez expuesta la respuesta administrativa ante algunas conductas de financiación ilegal conviene estudiar la respuesta penal.

Se ha visto que la regulación administrativa, aunque ha mejorado, sigue adoleciendo de importantes *déficits* y de lagunas que hacen que no cumpla suficientemente su papel preventivo.

No obstante, en mi opinión, el Derecho penal no debe ser utilizado para solucionar los problemas provenientes de la mala regulación administrativa, sino para responder frente a conductas lo suficientemente graves para que se consideren merecedoras y necesitadas de una sanción penal.

Como cuestiones previas debemos plantearnos qué características debe tener la financiación ilegal para merecer ser tipificada como delito autónomo, qué supuestos debe recoger si sólo cuando se trate de financiación corrupta o en más supuestos⁴⁸.

⁴⁷ Según CARBAJOSA PÉREZ, *RCE* 42 (2013), 209, en estos casos el partido político podría ver violado el principio de *non bis in idem* porque si bien es verdad que la reducción de la subvención indicada en la LOREG no es una sanción en sentido estricto, a efectos prácticos tiene las mismas consecuencias. En mi opinión, pudiendo o no ver violado este principio, es verdad que la superposición de ambas normas es un dislate legislativo.

⁴⁸ La financiación corrupta se caracteriza, a mi modo de ver, por su carácter finalista, por lo que este tipo de financiación será en principio siempre ilegal, puesto que la Ley de financiación de partidos políticos prohíbe en todo caso las donaciones finalistas. Esta exigencia del *quid pro quo* es lo que puede perturbar la principal función de los partidos que es la representación de la voluntad popular. En primer lugar, porque la voluntad popular se sustituye por la

Cuando se valore la necesidad de una tipificación específica del delito de financiación irregular de partidos políticos deberá estudiarse qué tipo de financiación merece constituir un injusto específico.

Además de la financiación estrictamente corrupta podemos encontrarnos con conductas de financiación ilegal: donaciones anónimas, donaciones que superan el límite permitido, falseamiento de cuentas, utilización de fondos para fines diversos a los establecidos, etc. En estos casos, en mi opinión, la cuestión de si deben tipificarse autónomamente estas conductas depende de dos análisis previos: el primero consistirá en ver si estas conductas, igual que las conductas que sí constituyen financiación corrupta, ya están recogidas por el Derecho penal con los tipos penalmente en vigor. En el segundo análisis se estudiará si las conductas de financiación ilegal –no corruptas– atacan bienes jurídicos específicos merecedores de una protección autónoma.

En el siguiente apartado se tratará de verificar, por tanto, si con los delitos actualmente previstos en la legislación penal se cubre la necesidad de sancionar penalmente los comportamientos de financiación corrupta y/o ilegal.

2.1. Delitos contra la Administración Pública

El concepto de financiación corrupta, tal y como lo he definido en este trabajo, nos lleva al ámbito de los delitos contra la Administración Pública, puesto que para que pueda haber contraprestación a la donación será preciso que entren en juego personas que estén habilitadas para llevarlas a cabo, esto es, funcionarios públicos.

La relación entre los partidos políticos y la Administración pública es obvia. Tal y como he explicado más arriba, por un lado el sistema actual de listas cerradas y la organización de las mismas por los altos cargos de los partidos hace que los miembros

voluntad del donante, quebrando así la posibilidad de que todos los ciudadanos puedan influir por igual en la actuación política a través de la regla de “una persona un voto”, por valer más el voto del que “paga”. En segundo lugar, porque las decisiones políticas no se tomarán atendiendo a las necesidades de los ciudadanos, sino atendiendo a en qué ámbitos de actuación puede haber más empresas dispuestas a pagar. Además, a la hora de tomar la decisión no se atenderá a criterios de competencia. En tercer lugar, porque estas decisiones no se explican a los ciudadanos, la corrupción hace que se oculten los verdaderos motivos por los que se toman aquellas. Debido al secreto que rodea a todo acto corrupto, dichas decisiones quedarán sustraídas del programa político que el partido publicite.

Por ello, en mi opinión, este tipo de actuaciones supone un grave peligro para el proceso democrático, ya que la recepción de donaciones por parte de unos partidos, y no de otros, puede debilitar la competencia política. Pero fundamentalmente a través de estas conductas se ponen en peligro las funciones de representación y de manifestación de la voluntad popular que deben ejercer los partidos políticos y que vienen reconocidas en el art. 6 CE.

electos de los diferentes gobiernos dependen más de los partidos políticos que de los ciudadanos. Además, el número de cargos de confianza distribuidos directamente por los partidos políticos entre los puestos de poder de la Administración trae como consecuencia un enorme peso de los partidos políticos, especialmente los mayoritarios, sobre la actividad administrativa⁴⁹. Se pueden analizar una serie de supuestos para comprobar cuál sería la respuesta penal al respecto.

1. El alcalde de una localidad, por propia voluntad y sin que nadie se lo haya pedido, contacta con una empresa a la que le solicita una determinada comisión, por ejemplo un porcentaje sobre el precio de una obra, a cambio de la adjudicación de esta. La comisión que recibe el alcalde la ingresa íntegramente en el partido político al que él pertenece.

2. El mismo alcalde anterior realiza la misma conducta, pero de la comisión que recibe, él se queda con una parte y el resto lo entrega a su partido político.

3. El partido político, a través de un alto cargo, recibe donaciones de una empresa con el fin de que el partido interceda ante el alcalde que debe decidir una determinada adjudicación. El partido se queda con el total de la donación y pide al alcalde que resuelva a favor de la mencionada empresa. El alcalde acepta, pero no conoce ningún detalle de la operación, simplemente se limita a seguir las indicaciones del partido.

4. El mismo caso anterior pero el alcalde se queda con una parte del dinero que le ofrece el partido y conoce los detalles de la operación.

5. Un cargo de un partido político solicita una donación para su partido a una empresa o grupo de empresas a cambio de interceder a su favor ante determinados cargos públicos (alcaldes, concejales, consejeros, etc.).

6. Otro grupo de supuestos serán aquellos en los que no está tan clara la conexión directa entre una donación y un acto o una resolución administrativa. Se trata de los pagos para “crear buen clima” para generar unas expectativas de favorecimiento no necesariamente unidas a una resolución o a un acto concreto. Normalmente se

⁴⁹ SABÁN GODOY, *El marco jurídico de la corrupción*, 1991, 95 ss.; NIETO GARCÍA, *Corrupción*, 1997, 100; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 203, 269 ss. (Tesis Doctoral inédita).

entregan cantidades periódicas de dinero y se van creando vínculos entre la empresa y el partido político que se busca sean decisivos para pactos posteriores⁵⁰.

A. Posible aplicación del delito de cohecho y/o el delito de tráfico de influencias⁵¹

1) **En el primer caso y en el segundo** creo que se puede apreciar un delito de cohecho pasivo por parte del alcalde y un delito de cohecho activo por parte del donante. Nos encontramos ante un funcionario público (alcalde) que solicita una dádiva (donación) a cambio de un acto propio de su cargo (decidir sobre una adjudicación de contrato). Esa adjudicación podrá ser injusta, en cuyo caso nos encontraremos en el ámbito del art. 419 CP, o justa, en este caso estaremos ante un delito de cohecho pasivo impropio, recogido en el art. 420 CP.

En estos supuestos se producen a mi modo de ver dos problemas. El primero es el relativo a si es necesario o no que se produzca un beneficio, al menos indirecto, para el propio funcionario, como requisito del delito de cohecho. El segundo problema es que, incluso si se considera que hay delito de cohecho, no será fácil imputar alguna responsabilidad penal al cargo del partido político que recibe la donación. Es decir, se sancionará penalmente al alcalde, incluso al donante, pero ¿en qué responsabilidad incurrirá el que recibe la donación? ¿Y el propio partido político?⁵²

Respecto a la primera cuestión, sobre si es necesario, en el delito de cohecho, que el soborno beneficie al funcionario, ya me he manifestado en varias ocasiones en sentido negativo⁵³. Para justificar esta posición se pueden ofrecer varios argumentos. El primero está relacionado con la redacción de los tipos penales. El CP recoge expresamente la posibilidad de que la dádiva, el favor o la retribución sean solicitados o recibidos en *provecho propio o de un tercero*. En ningún caso del tenor literal se puede deducir que el funcionario o la autoridad deban obtener algún tipo de ventaja personal ni

⁵⁰ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 123; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 286 ss. (Tesis Doctoral inédita).

⁵¹ No hago referencia a otros posibles delitos como, por ejemplo, el delito de prevaricación que podrá considerarse cuando el funcionario dicte una resolución injusta.

⁵² Este segundo problema también es indicado por GARCÍA AMADO, *Dura Lex*, 2010, 5; MAROTO CALATAYUD, *corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 286 (Tesis Doctoral inédita).

⁵³ OLAIZOLA NOGALES, *El delito de cohecho*, 1999, 355 ss.; en: MIR/CORCOY (dirs.)/GÓMEZ (coord.), *Nuevas tendencias en política criminal*, 2006, 372; *Cuadernos penales-Lidón* 5 (2008), 138 ss. Ampliamente, analizando las posiciones doctrinales contrarias, OLAIZOLA NOGALES, *El delito de financiación ilegal*, (en prensa). En el mismo sentido, JAREÑO LEAL, *Corrupción*, 2011, 70 s; SÁNCHEZ TOMÁS, en: ÁLVAREZ (dir.), *Parte Especial III*, 2013, 376 s.

directa ni indirecta. Pero tampoco desde otros argumentos será exigible tal beneficio personal. Tanto si el funcionario recibe un pago para mejorar su posición, como si lo recibe en beneficio exclusivo de un tercero, por ejemplo de un partido político, la posible realización del acto oficial responderá a un criterio extraño al ejercicio correcto de la Administración. El peligro para el bien jurídico se produce igualmente a través de la constitución del acuerdo injusto que es el núcleo del delito de cohecho. El bien jurídico protegido en el delito de cohecho no tiene que ver con el enriquecimiento del funcionario, sino con el deber de la Administración de ofrecer a los ciudadanos un servicio objetivo, imparcial e igualitario⁵⁴.

En conclusión, desde mi punto de vista, tanto el primer supuesto como el segundo constituirán un delito de cohecho pasivo para el alcalde y un delito de cohecho activo para el donante.

Debe tenerse en cuenta que, a partir de la reforma por LO 5/2010 del CP, conforme al art. 424.3, si la actuación conseguida o pretendida del funcionario tuviere relación con un procedimiento de contratación se impondrá al particular y en su caso a la sociedad, asociación u organización a que representare la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas para contratar con entes, organismos o entidades que formen parte del sector público. Esta pena es especialmente relevante en un ámbito, el de la financiación ilegal de partidos, que suele estar relacionado con la contratación.

Además, debe observarse que si el donante es representante, administrador de hecho o de derecho o empleado de una empresa en cuyo nombre o por cuya cuenta haya actuado, puede derivarse responsabilidad penal para la persona jurídica, conforme al 31 bis.1 CP.

Todo lo anterior nos lleva a la segunda cuestión, consistente en verificar si el receptor de la donación, esto es, el cargo del partido y la propia formación política incurren en algún tipo de responsabilidad penal. En mi opinión el cargo del partido no

⁵⁴ CARDENAL MONTRAVETA, *RDPC 10* (2002), 318 s. plantea que cabría entender que está justificada la conducta en aquellos casos en los que, a pesar de existir una donación que posee un valor económico importante, esta no se vincula a una actuación ilícita del funcionario y además responde objetivamente a la satisfacción de intereses generales directamente vinculados con aquellos a los que debe servir la actuación del funcionario. En mi opinión, tampoco son admisibles estas conductas. La Administración Pública no puede satisfacer los intereses generales a costa de favorecer a unos ciudadanos, los que pagan, frente a otros. Desde mi punto de vista, el fin no debe justificar los medios. En estos casos, a lo sumo, cabría ver la posibilidad de apreciar un error de prohibición.

tiene responsabilidad alguna en el delito de cohecho. El delito se consuma con la actuación del alcalde y el cargo del partido político se limita a recoger la donación que le entrega el alcalde. El partido político es el beneficiario del soborno, íntegramente en el primer caso, y a medias con el alcalde en el segundo caso. Pero el cargo político no interviene en absoluto en el delito de cohecho.

No debe confundirse este supuesto con el denominado “intermediario en el beneficio”⁵⁵. El intermediario en el beneficio es aquel sujeto que hace de intermediario entre el particular y el funcionario con el fin de trasladar, entregar, etc. la dádiva del patrimonio del particular al patrimonio del funcionario. Es aquel sujeto que interviene en el delito de cohecho sólo a efectos de recibir en su patrimonio la retribución destinada al funcionario (por ejemplo un testaferro)⁵⁶.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, no estamos ante un supuesto de “intermediario en el beneficio”⁵⁷. El partido político y el cargo político en su nombre no son intermediarios en el beneficio, son los beneficiarios últimos de la donación. La conducta de cohecho está consumada y el partido político disfrutará de la donación.

En conclusión se puede afirmar que en los dos primeros supuestos podrán responder penalmente el alcalde y el donante, conforme a un delito de cohecho pasivo y activo respectivamente, pero ni el cargo del partido ni el propio partido podrán responder por delitos contra la Administración Pública.

No obstante, debe tenerse en cuenta que al tratarse de una donación finalista sí que constituye una infracción administrativa y conforme al art. 17.1 a) LO 5/2012 se impondrá al partido político una sanción de cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida.

⁵⁵ Denominación, a mi parecer muy gráfica, de VALEIJE ÁLVAREZ, *La corrupción*, 1995, 117.

⁵⁶ Relacionado con el “intermediario en el beneficio” se plantean dos supuestos: aquel en el que el intermediario recibe la dádiva sin que haya habido contactos previos entre el particular y el funcionario y aquel en el que ya ha habido previamente contactos entre el particular y el funcionario. En el primer caso el intermediario responderá como cooperador necesario del delito de cohecho pasivo o activo, según haya cooperado con el funcionario o con el particular, y en el segundo supuesto no será partícipe del delito de cohecho porque el delito ya estará consumado con los contactos previos entre el funcionario y el particular. Detalladamente sobre ello, VALEIJE ÁLVAREZ, *La corrupción*, 1995, 117 ss.; OLAIZOLA NOGALES, *El delito de cohecho*, 1999, 205 ss. En este segundo supuesto VALEIJE era partidaria de apreciar un acto de encubrimiento del art. 17 CP 1944/1973 y yo misma entendía que cabía aplicar un delito de encubrimiento el art. 451.1 CP.

⁵⁷ Parece entender que sí estamos ante estos supuestos, MAROTO CALATAYUD, *corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 287 s. (Tesis Doctoral inédita).

2) **En el tercer caso expuesto** la situación es un tanto distinta, puesto que el donante no se dirige al cargo público, sino a un alto cargo del partido político para pedirle, a cambio de una donación, que interceda ante un cargo público –un alcalde– para conseguir una determinada adjudicación de un contrato. Así lo hace el cargo del partido, y el alcalde, siguiendo las instrucciones que le son dadas, procede a la adjudicación, pero no conoce los detalles de la operación ni recibe parte de la donación.

Se puede comenzar por dirimir la responsabilidad penal del alcalde. En este caso el alcalde no ejecuta ningún acto típico del delito de cohecho. Ni solicita, ni acepta ni recibe la donación, ni acepta el ofrecimiento o la promesa de la misma. Es importante tener en cuenta que el cargo del partido en este caso no es un intermediario entre el donante y el cargo público, puesto que para ello sería preciso que el alcalde tuviera conocimiento del pacto⁵⁸. La única responsabilidad penal del alcalde en este caso, relacionada con los delitos contra la Administración Pública, podría venir por un delito de prevaricación en el supuesto de que la actuación del alcalde pudiera integrarse en el mismo.

La conducta llevada a cabo por el cargo del partido podría encajar en un delito de tráfico de influencias del art. 429 CP⁵⁹. Para ello deberían darse los siguientes elementos típicos: el ejercicio de una influencia sobre el funcionario, prevaleciéndose el autor de cualquier situación derivada de su relación personal con aquel o con otro funcionario, y que la influencia se ejerza con el fin de obtener del funcionario una resolución que pueda generar un beneficio económico para el que la ejerce o para un tercero. Las mayores o menores dificultades para la apreciación de este delito dependerán de cómo interpretemos los elementos típicos⁶⁰.

Una vez acreditados todos los elementos típicos del delito de tráfico de influencias se puede afirmar que el cargo del partido, en el supuesto que se está analizando, será autor del delito.

En este caso también podrá responder penalmente el partido político, conforme al art. 430 CP, puesto que se cumplen los requisitos recogidos en el art. 31 bis CP.

⁵⁸ OLAIZOLA NOGALES, *El delito de cohecho*, 1999, 206.

⁵⁹ Planteo la posibilidad de la aplicación del art. 429 y no del art. 428 porque, en principio, parto de que el cargo del partido no es funcionario público a efectos penales.

⁶⁰ Ampliamente, con exposición de las distintas posiciones doctrinales, OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal*, (en prensa).

Respecto al donante, la cuestión es más complicada. El ofrecimiento de la dádiva al cargo político no constituye delito de cohecho porque, en principio, el cargo político no tiene la condición de funcionario público. Podría pensarse, en todo caso, en una posible responsabilidad por inducción al tráfico de influencias.

En resumen, en este supuesto podríamos responsabilizar al cargo público, el alcalde, en su caso, por un delito de prevaricación; al cargo político y al partido por un delito de tráfico de influencias⁶¹ y finalmente al donante por una inducción al delito de tráfico de influencias.

3) **En el cuarto supuesto** se trata del mismo caso anterior pero el alcalde se queda con una parte del dinero que le ofrece el partido y conoce los detalles de la operación, esto es el pacto entre el donante y el cargo del partido. En este caso se puede responsabilizar al alcalde por un delito de cohecho, sin perjuicio del posible delito de prevaricación⁶², porque el sujeto realiza actos típicos del delito de cohecho, como es la recepción de la dádiva.

En cuanto al cargo del partido en este caso podríamos considerarle o bien un intermediario en el delito de cohecho pasivo entre el donante y el cargo público o un autor de un delito de cohecho activo, como particular que ofrece una dádiva a un funcionario –al entregarle parte de la donación–. En mi opinión, en la medida en que el partido, a través de su cargo, se queda con parte de la donación, que proviene además de un tercero, la conducta del cargo político encajaría mejor en la figura del intermediario del cohecho pasivo y respondería como cooperador necesario⁶³.

Por su parte también se podría responsabilizar al partido político por un delito de cohecho, en virtud del art. 427.2 CP. Entiendo que la expresión “delitos cometidos” que utiliza el art. 31 bis es lo suficientemente amplia como para integrar los tipos de autoría y participación⁶⁴.

⁶¹ Con respecto a la relación entre el delito de tráfico de influencias y la posible inducción a la prevaricación del cargo político, entiendo que se produce un concurso de leyes entre ambos, dado que nos encontramos ante el mismo sustrato material de bien jurídico, aunque pueda haber alguna diferencia de matiz entre ambos. Igual, CUGAT MAURI, *El Tráfico de Influencias*, 1997, 254 ss.

⁶² Aunque ya he indicado más arriba que también soy partidaria de apreciar un concurso de leyes entre ambos delitos, a favor del delito de cohecho.

⁶³ VALEIJE ÁLVAREZ, *La corrupción*, 1995, 245 ss.; OLAIZOLA NOGALES, *El delito de cohecho*, 1999, 205. Si a su vez, el cargo político se queda personalmente con parte de la donación. Por ejemplo, el tesorero que entrega parte de la donación al cargo público, otra parte la ingresa en el partido y una última parte se la apropia para él. En este caso habrá de analizarse la posibilidad de que concurran delitos como la apropiación indebida u otros, que estudiaré en el epígrafe siguiente.

⁶⁴ GÓMEZ MARTÍN, en: MIR PUIG, *Derecho Penal. Parte General*, 8ª, 2010, 10.

El donante sería responsable por un delito de cohecho activo –art. 424 CP– y sería aplicable lo mencionado más arriba respecto a la responsabilidad penal de la empresa a la que pertenezca el donante.

4) **El quinto supuesto** puede encajar en el delito de tráfico de influencias tipificado en el art. 430 CP. Un cargo de un partido político solicita una donación para su partido a una empresa o grupo de empresas a cambio de interceder a su favor ante diversos cargos públicos (alcaldes, concejales, consejeros, etc.).

El art. 430 CP tipifica el ofrecimiento para ejercer influencias. La doctrina mayoritaria ha criticado el precepto por considerar que el peligro para el bien jurídico (entendido en sentido amplio como el correcto funcionamiento de la Administración) en estos casos es todavía remoto⁶⁵.

Algunos autores, aun criticando el precepto por considerarlo alejado del bien jurídico⁶⁶, ven la posibilidad de que el legislador con este precepto esté tratando de sancionar el cobro de comisiones por parte de organizaciones que por su cercanía a las labores administrativas y al ejercicio de funciones públicas generan un riesgo efectivo de que se comercie con la posibilidad de influir sobre las mismas. Dentro de estas organizaciones se encuadran los partidos políticos ya que tienen fuertes vinculaciones con el poder público.

En todo caso, para poder aplicar el art. 430 CP será necesario que un sujeto se ofrezca a realizar las conductas descritas en los arts. 428 o 429 a cambio de una dádiva, un presente o de cualquier otra remuneración. Por tanto, no basta con que un sujeto se comprometa a influir de manera genérica sobre un funcionario a cambio de una remuneración, sino que es preciso que con esa influencia se busque una resolución injusta que pueda generar para el que influye o para un tercero un beneficio económico.

En el caso en el que podamos responsabilizar al cargo del partido por el delito contenido en el art. 430, el partido político también podría incurrir en responsabilidad penal, conforme al art. 430.2 CP.

⁶⁵ DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO/OLAIZOLA NOGALES, *AJA* 223, (1995), 3; ORTS BERENGUER/VALEIJE ÁLVAREZ, en: VIVES (coord.), *Comentarios II*, 1996, 1848; DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, en: ASUA (ed.), *Delitos contra la Administración Pública*, 1997, 174 s; MUÑOZ CONDE, *Parte Especial*, 19ª, 2013, 959.

⁶⁶ CUGAT MAURI, *El tráfico de Influencias*, 1997, 242; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 295 (Tesis Doctoral inédita).

Quedaría, sin embargo, sin responsabilidad penal el donante, puesto que para la consumación del art. 430 basta la solicitud de la dádiva, sin que sea necesario que la dádiva llegue a entregarse, por lo que, cuando el donante acepte la solicitud o la entregue, el delito ya estará consumado previamente.

5) **El sexto supuesto** es el que más problemas puede plantear para poderlo subsumir en algún delito contra la Administración Pública. En este supuesto no se produce una relación lineal o directa entre la donación y la contraprestación. No se produce la relación *quid pro quo*, que es básica en los delitos de cohecho y en los delitos de tráfico de influencias. En este caso las empresas van realizando donaciones al partido político con el fin de crear un vínculo de buen clima que permita que la empresa pueda salir favorecida en un futuro. En estos supuestos no hay una contraprestación concreta y definida a cambio de la donación y, por tanto, tampoco hay un cargo público definido al que pedir un acto administrativo. El carácter finalista de la donación no es tan claro en estos casos, aunque sí que se busca la creación de una relación estable entre el poder político y los negocios.

Debemos plantearnos si este supuesto tiene la suficiente gravedad para merecer una respuesta penal. Si las donaciones que realiza la empresa cumplen con la LO 5/2012 de financiación de partidos, en cuanto a los límites cuantitativos que esta exige, con el carácter no anónimo, etc., siendo entonces transparentes y conocidas por los ciudadanos no parece que la intención de “crear buen clima” que pueda tener el empresario sea suficiente motivo para justificar la intervención penal. Cuando el ciudadano vota a este partido es consciente de qué empresas o grupos de empresas lo financian y ejerce su voto con total libertad y consciencia. Si las donaciones no cumplen con las limitaciones exigidas por la LO 5/2012 de financiación de partidos políticos, debemos analizar en qué supuestos es suficiente con la respuesta administrativa y en cuáles es precisa la intervención penal.

Como conclusión se puede afirmar que los delitos contra la Administración Pública, especialmente el delito de cohecho y el delito de tráfico de influencias, sí que son adecuados para responder frente a algunos supuestos de financiación corrupta. Entendida esta como aquella financiación de partidos políticos en la que el donante busca una contraprestación. No obstante sí que se plantean algunas lagunas tales como la responsabilidad del cargo del partido al que finalmente va dirigida la donación cuando es un funcionario público el que la solicita (primer y segundo supuesto), y la

responsabilidad en aquellos casos en los que se van realizando donaciones como forma de “engrasar” al partido (sexto supuesto). También se generan algunas lagunas en torno a la responsabilidad del donante.

2.2. Otros delitos aplicables a los supuestos de financiación ilegal

En los casos que han llegado a los tribunales por hechos relacionados con la financiación ilegal de partidos políticos se han aplicado otros tipos penales. Trataré de exponer brevemente cuáles son, con el fin de que quede constancia en el trabajo de todas las posibilidades que existen actualmente a la hora de apreciar responsabilidades penales por conductas de financiación corrupta y/o ilegal⁶⁷. Considero, no obstante, que estos delitos que a continuación estudiaré son delitos colaterales. Es decir, son delitos aplicables cuando se dan determinados hechos, pero no son delitos relacionados con lo que he considerado el núcleo de la financiación corrupta, que es la búsqueda de ventajas indebidas a cambio de la financiación⁶⁸.

A. Delitos electorales

Entre los delitos electorales recogidos por la LOREG destacan los arts. 149, relativo a la falsedad de las cuentas y el art.150, relativo a la apropiación indebida de fondos electorales⁶⁹. Debe tenerse en cuenta que tampoco en el ámbito electoral se regula expresamente la financiación irregular de partidos políticos, sino la falsedad operada en las cuentas electorales y la apropiación indebida electoral⁷⁰.

⁶⁷ Más extensamente, OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal* (en prensa).

⁶⁸ En el mismo sentido, refiriéndose a la corrupción en general QUERALT JIMÉNEZ distingue entre delitos capitales (cohecho, tráfico de influencias y colusión) y delitos colaterales (prevaricación administrativa y judicial, malversación de caudales públicos y falsedades), *Revista Crítica Penal y Poder* 2 (2012), 22.

⁶⁹ Art.149 LOREG: “1. Los Administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando de cualquier artificio que suponga un aumento o disminución de las partidas contables, serán castigados con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses./2. Los tribunales atendiendo a la gravedad del hecho y sus circunstancias podrán imponer la pena en un grado inferior a la señalada en el párrafo anterior”.

Art. 150: “1.Los Administradores generales y de las candidaturas, así como las personas autorizadas a disponer de las cuentas electorales, que se apropien o distraigan fondos para fines distintos de los contemplados en esta Ley serán sancionados con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses, si los fondos apropiados o distraídos no superan los 50.000 euros, y de prisión de dos a seis años y multa de doce a veinticuatro meses, en caso contrario./2. Los Tribunales teniendo en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias, las condiciones del culpable y la finalidad perseguida por éste, podrán imponer la pena de prisión de seis meses a un año y la de multa de tres a seis meses”.

⁷⁰ ROMERO FLORES, *Partidos políticos y responsabilidad penal*, 2005, 99 ss. En el art. 149 LOREG se tipifica un delito de falsedad ideológica cometida por particulares, en el que, a diferencia, por

El art. 150 LOREG plantea dos conductas alternativas con la misma pena. La primera es una apropiación de fondos, término que entiendo que habrá de interpretarse igual que en los delitos de apropiación indebida, con ánimo de lucro y carácter definitivo, y la segunda es una distracción de fondos, esto es, la utilización de los fondos para fines distintos de los contemplados.

Estas conductas coinciden con algunas conductas recogidas en el CP, tales como el delito de apropiación indebida, el delito de fraude de subvenciones e incluso el delito de administración desleal.

La primera de las conductas recogidas en el art. 150 consiste en apropiarse de fondos electorales. Entiendo, como ya he dicho, que se trata de una conducta de apropiación con carácter definitivo y con ánimo de lucro. La relación entre este delito y el contemplado en el art. 252 CP será de concurso de leyes, y en virtud del principio de especialidad, deberá resolverse a favor del art. 150 LOREG, puesto que, tratándose de la misma conducta, la especificidad viene por el autor y por el objeto material. Además, la pena contemplada en el art. 150 LOREG es superior a la contemplada en el art. 308 CP y conforme al art. 136 LOREG debe aplicarse el precepto más gravemente penado⁷¹.

La segunda conducta recogida en el art. 150 se refiere a la distracción de fondos electorales. Esto es, la utilización de los fondos para fines distintos a los previstos⁷². Esta conducta puede coincidir con el delito de fraude de subvenciones del art. 308 CP⁷³.

ejemplo, de otros delitos específicos de falsedades ideológicas, como el recogido en el art. 290 CP – falsedad en cuentas anuales de la sociedad–, no se exige que la conducta falsaria sea idónea para producir un perjuicio patrimonial. Es importante recordar que con carácter general el CP 1995 destipificó las falsedades ideológicas llevadas a cabo por particulares. En el ámbito societario se mantienen, pero se exige que la conducta falsaria sea idónea para causar un perjuicio económico. En el art. 149 LOREG no sólo, a mi modo de ver criticable, no se exige tal requisito ni ningún otro, sino que además la pena que se prevé es superior a la que indica el mencionado art. 290 CP y el art. 392 CP, relativo a la falsedad cometida por particulares en documentos públicos, oficiales o mercantiles.

⁷¹ Debe recordarse que el art. 136 LOREG recoge el principio de alternatividad entre esta norma y el CP. Podría plantearse alguna duda respecto a qué precepto aplicar cuando se trate de un supuesto de escasa entidad y el Tribunal vaya a aplicar el número 2 del precepto.

⁷² El art. 127 LOREG indica que la financiación electoral tiene como fin el sufragio de los gastos ocasionados por la concurrencia a las elecciones.

⁷³ El art. 308 CP contempla dos conductas típicas. La primera consiste en falsear las condiciones de concesión de una ayuda pública u ocultar las condiciones que la hubieran impedido. Se trata de una falsedad, que puede ser ideológica, en la que el sujeto, peticionario de la subvención, altera u oculta datos o declaraciones relevantes, relacionadas con las condiciones requeridas en el programa correspondiente, para acceder a las ayudas públicas. Quien pretende obtener una ayuda pública queda obligado a colaborar con la Administración en cuanto al suministro de información veraz. La segunda conducta que contempla el art. 308 CP consiste en la alteración de los fines de la subvención, es decir el desvío de los fondos obtenidos para una determinada finalidad a un destino o aplicación distintos. Teniendo en cuenta que el objeto material del delito del art. 308 recoge todo tipo de ayudas públicas, tanto directas como indirectas, subsidios, primas, becas, etc.⁷³, parece que las subvenciones que el Estado entrega a los partidos políticos

Entiendo que la relación entre el art. 150 LOREG y el art. 308 CP será también de concurso de normas⁷⁴.

Los fondos distraídos, conforme al art. 150 LOREG, pueden ser también fondos privados, lo que podría superponerse, según ROMERO FLORES, con el delito de administración desleal⁷⁵. Sobre el delito de administración desleal volveré más abajo, pero ya manifiesto que parece difícil su aplicación en este ámbito. En primer lugar, porque es cuestionable que un partido político sea una sociedad, y en segundo lugar, porque la conducta contemplada en este ámbito exige un perjuicio patrimonial que, como se verá, es difícil de acreditar.

En mi opinión, puede cuestionarse la necesidad del art. 150, ya que aquellas conductas que encajen en el delito de apropiación indebida, podrán ser sancionadas conforme a este, sin que sea necesario un delito específico. Por otro lado, la desviación de los fines a los que se dirigen los fondos creo que está excesivamente sancionada en este precepto. Como se ha visto, el delito de fraude de subvenciones requiere que se supere la cantidad de 120.000 euros, yo no veo la razón por la que en este ámbito deba sancionarse penalmente la desviación de cualquier cantidad.

En todo caso los delitos electorales no han tenido ninguna aplicación práctica⁷⁶.

B. Delito de falsedades

Además del delito de falsedad contable electoral, ya explicado, en algunos supuestos de financiación ilegal de partidos políticos han adquirido relevancia los delitos de falsedades documentales.

El delito de falsedades documentales se aplicó en la STS 1/1997, de 28 de octubre al llamado Caso Filesa. Como es bien conocido, se creó una trama de empresas (Filesa, Malesa y Time-Export) cuyo fin era la financiación ilegal del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), para hacer frente a los gastos originados por las campañas electorales del año 1989. En la sentencia se declaró probado que, a través de este

para la financiación de los gastos electorales encajan dentro de este concepto. Así que la segunda conducta recogida en el art. 150 LOREG coincide básicamente con la segunda conducta contemplada en el art. 308 CP, cuando los fondos electorales que se distraen son fondos públicos

⁷⁴ Así también, ROMERO FLORES, *Partidos políticos y responsabilidad penal*, 2005, 176; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 306 (Tesis Doctoral inédita).

⁷⁵ ROMERO FLORES, *Partidos políticos y responsabilidad penal*, 2005, 171.

⁷⁶ ROMERO FLORES, *Partidos políticos y responsabilidad penal*, 2005, 185.

entramado, el PSOE logró recaudar en dos años alrededor de 1.000 millones de pesetas. Las empresas de la trama cobraban centenares de millones por realizar informes para otras empresas que en realidad no realizaban, pero que estas empresas pagaban. Ese dinero se integraba en el patrimonio del PSOE⁷⁷. Tales informes se referían a materias que no podían interesar a los que las habían encargado, las empresas de la trama no tenían técnicos que pudieran realizarlos, y en algún caso los informes no llegaron ni a aparecer. La STS 1/1997 condenó por delito de falsedades del art. 392/390.2º CP, por el delito de asociación ilícita y por el delito contra la Hacienda Pública.

En el ámbito de las conductas de falsedades documentales que pueden ser realizadas por particulares, la polémica sobre los términos de la aplicación del art. 390.1.2º es enorme⁷⁸. La cuestión no está en la posibilidad indiscutible de aplicar el art. 390.1.2º a los particulares que configuran un documento sin base alguna, insertando en él como otorgantes a personas distintas a quienes efectivamente lo crean –documento simulado–. La discusión gira en torno a si es aplicable el art. 390.1.2º a los casos en los que el verdadero autor de un documento simula en él un negocio jurídico inexistente o distinto al realmente celebrado. Es decir, la cuestión es si la simulación del negocio en un documento privado o mercantil determina que el documento sea también simulado y por tanto punible la conducta en virtud del art. 390.1.2º, o, por el contrario, si se puede entender que dicho documento sigue siendo auténtico, en tanto es reconocido por quien lo autorizó con su firma, y si cabe, por tanto, considerar que se trata de una falsa narración de los hechos, lo que llevaría a declarar impune la conducta, por no ser aplicable a los particulares el art. 390.1 4º CP.

El debate jurisprudencial surge a partir de dos sentencias. La STS citada 1/1997, de 28 de octubre, que resuelve el denominado caso Filesa y la STS 224/1998, de 26 de

⁷⁷ Según MALEM SEÑA, *Corrupción*, 2002, 120, este caso encaja en su concepto de financiación corrupta porque: “el que no se acreditara que los bancos y las empresas como, compensación a su generosidad, obtuvieran concesiones de la administración a la hora de autorizar obras, adjudicaciones, contratos o exenciones fiscales.....no demuestra que el dinero entregado no tuviera fines corruptos. Y si bien es cierto que una donación dineraria a un partido no implica que éste tenga que actuar en el sentido deseado por el donante, tampoco es descabellado pensar que esas cantidades se entregaron a cambio de prebendas futuras. Que éstas no estuvieran perfectamente determinadas no es óbice para que formaran parte de un acuerdo corrupto. En efecto, un corruptor inteligente puede cumplir su parte dejando para el futuro la especificación de la contraprestación debida. La inmediatez de la ejecución de las prestaciones a las que da lugar un acuerdo no es un elemento necesario para que éste pueda o no ser calificado como corrupto”. Yo estoy de acuerdo con MALEM, pero en el caso no se demostraron tales contraprestaciones, tampoco futuras.

⁷⁸ Debe tenerse en cuenta que el CP 1995 destipifica la conducta de “faltar a la verdad en la narración de los hechos” (art. 390.1.4º) para los particulares, pero mantiene la pena para el que simule un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad (art. 390.1.2º).

febrero, conocida como caso *Argentia Trust*⁷⁹. En la Sentencia del caso *Filesa* se afirma que “simular es fingir la existencia de un documento totalmente irreal y que equivale a crear un documento configurándolo de tal forma que produzca una apariencia de veracidad, tanto por su estructura como por su forma de confección”. Sostiene la Sentencia que en todo caso debe distinguirse una factura cierta, alguna de cuyas partidas no se ajusta a la realidad de, por otro, la factura que es incierta en su totalidad, eso es, que se emite sin que ninguno de los conceptos corresponda a una operación mercantil efectuada, porque, afirma la Sentencia, que en ese caso es claro que se está proclamando una simulación documental y un soporte material falso. Esta es la línea jurisprudencial mayoritaria en la actualidad⁸⁰.

Sin embargo, la STS 224/1998, caso *Argentia Trust*, opta por una solución distinta a la anterior y afirma que la factura para cuyo pago se efectuó la transferencia de fondos no puede ser considerada simulada, sino auténtica, puesto que fue reconocida como tal por quien la autorizó con su firma, y continúa diciendo que aunque no era verdad que la misma respondiese a los trabajos en ella reflejados, esta circunstancia no convertía en “simulada” la factura, sino sencillamente en mendaz. La sentencia absolvió por el delito de falsedades, aunque tuvo un voto particular.

Además de lo anterior, creo que es importante analizar si los delitos de falsedades documentales son aplicables en general en aquellos casos en que desde los partidos se falseen las cuentas que deben presentarse ante el Tribunal de Cuentas. En mi opinión estas conductas deberán ser calificadas en la mayoría de las ocasiones como

⁷⁹ La sentencia de *Argentia Trust* considera "hechos probados" que Mario Conde, que disponía de todas las facultades que correspondían al consejo de administración de Banesto, ordenó en los primeros días de julio de 1990 al entonces director general, Javier Abad, un pago de 600 millones de pesetas con dinero de la instrumental Banesto Industrial Investment (BII) a *Argentia Trust*. Conde habló con el entonces consejero delegado, Juan Belloso, de la necesidad de hacer un pago por gastos de la Corporación Industrial y Financiera Banesto. Luego dio instrucciones a Abad para el pago y le anticipó que le enviaría una factura. Días más tarde, le llegó a Abad la factura. Se trataba de un folio con el nombre *Argentia Trust* y un número de cuenta, la 225, en el *European Banking Corp*, de Zúrich (Suiza). Se facturaba "por trabajos realizados de carácter jurídico, financiero y de *marketing*, con objeto de estudiar la colocación privada de acciones de la Corporación Industrial y Financiera". Abad, por instrucciones de Conde, pagó los 600 millones. Esta cantidad, en lugar de aplicarse al abono de dividendos a Banesto, banco matriz, fue utilizada para los presuntos pagos de la corporación, ordenados por Conde. “No consta”, dice la sentencia, “que Banesto, ni BII hubiesen realizado encargo o contrato alguno con *Argentia Trust*. Tampoco que se autorizase el pago por la comisión ejecutiva de Banesto ni que Conde plantease el pago de factura alguna en [...] el consejo de administración”.

⁸⁰ Sobre ambas posiciones jurisprudenciales, v. OLAIZOLA NOGALES, en: COBO DEL ROSAL/MORILLAS (dirs.), *Comentarios*, T.XII, 2011, 251 ss. SILVA SÁNCHEZ, en: OSTIZ (coord.), *Casos que hicieron doctrina*, 2011, 558.

falsedades ideológicas y por tanto no típicas para particulares⁸¹, salvo que sea posible la aplicación del art. 149 LOREG. La posibilidad de sancionar penalmente la falsedad en la rendición de cuentas ordinarias ante el órgano fiscalizador es, tal y como está la regulación actual, difícil. Por otro lado, la aplicación de otros tipos más específicos de falsedades, tales como los recogidos en los arts. 290, 294 o 310, también encuentra problemas en este ámbito⁸².

C. El delito de fraude de subvenciones

Ya se ha analizado en parte este delito al estudiar los delitos electorales y la posible superposición entre el delito de apropiación de fondos electorales y el delito de fraude de subvenciones. En estos casos, en virtud del principio de alternatividad, reconocido expresamente en el art. 136 LOREG, procederá la aplicación, en su caso, del art. 150 LOREG.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que buena parte de la actividad ordinaria de los partidos políticos viene financiada por ayudas públicas, por lo que debe analizarse la posibilidad de apreciar este delito en estos supuestos.

El único caso en el que se ha planteado este delito en un supuesto de financiación irregular de partidos políticos ha sido el denominado “caso Pallerols”. El caso Pallerols es un asunto de corrupción ligada a la financiación ilegal de Unió Democràtica de Catalunya (UDC) que se remonta al periodo 1994-1999. Los hechos delictivos consistían en que un 10% de las subvenciones de fondos procedentes de la Unión Europea, otorgadas por el Departamento de trabajo a los centros de formación del empresario Pallerols para cursos de formación a parados, eran desviados para la financiación del partido. Con ese dinero se pagaron nóminas de cuatro militantes y el mobiliario de varias sedes del partido. En un primer momento el Auto del TS 13/2005, de 19 de septiembre rechazó la calificación de los hechos como fraude de subvenciones, respecto a dos aforados, alegando que el delito de fraude de subvenciones es un delito especial que sólo puede cometerlo quien previamente ha solicitado una subvención y

⁸¹ No volveré aquí a estudiar la posibilidad de considerar que los cargos de los partidos sean funcionarios. V. epígrafe III, 2.2, B.

⁸² MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 331 ss. (Tesis doctoral inédita). Este autor analiza de manera amplia los problemas que se plantean para la posible aplicación de estos tipos penales al ámbito de los partidos políticos. Así, entre otros, la concepción del partido como sociedad mercantil, la exigencia de que las conductas sean idóneas para producir un perjuicio económico, la alusión al mercado o a las obligaciones contables exigidas por la Ley Tributaria.

asume con ella un deber determinado, afirmando el TS que la conducta de los aforados –senadores– no se subsume bajo ninguno de los tipos de fraude de subvenciones, dado que carecen de la calidad personal requerida para la autoría.

El caso se reabre un año más tarde y el 25 de enero de 2013 la sección segunda de la AP Barcelona dicta sentencia condenatoria contra tres personas. Primero contra el ex secretario de Organización y de Relaciones Institucionales de UDC. Según la sentencia este cargo del partido se encargaba de “promover el acuerdo” y de “mediar” entre los responsables de las empresas de formación de parados y los representantes de la Dirección General de la Consejería de Trabajo y urdió o medió en los pactos relativos a los importes de las subvenciones que cada año se destinarían a las empresas de Pallerols. Ante ese cargo del partido, Pallerols rendía cuentas anualmente para explicar las subvenciones recibidas y detallar el destino del dinero desviado. La Audiencia también condena a Pallerols, dueño de la empresa, que recibía los fondos de la Unión Europea y desviaba un 10% de los mismos a las arcas del partido. Por último la sentencia también condena al Director General Autonómico de Empleo, encargado de obviar los informes valorativos negativos relativos a la concesión de subvenciones emitidos por los inspectores de las delegaciones territoriales.

Los delitos por los que condena la Audiencia Provincial de Barcelona son: al Director General de Empleo por un delito continuado de malversación de caudales públicos; al empresario Pallerols por un delito de fraude de subvenciones y por un delito continuado de falsedad documental y al Secretario de Organización y de Relaciones Institucionales de UDC por un delito de fraude de subvenciones y por un delito continuado de falsedad documental.

El partido –UDC– es declarado responsable civil por haberse lucrado con los fondos desviados, por la cantidad de 197.284,82 euros, correspondientes a la compra de material de oficina para las sedes de UDC y por el pago de nóminas a militantes del partido.

Se pueden hacer dos consideraciones respecto al caso expuesto:

La primera es que en el caso se hace responsable civilmente al partido político por haberse lucrado con los fondos desviados. En este momento puede ser que se hubiera hecho responsable penalmente al partido porque, conforme al art. 310 bis, las

personas jurídicas serán responsables por los delitos de fraudes de subvenciones siempre que se cumplan los requisitos del art. 31 bis CP.

La segunda consideración, de carácter más general, tiene que ver con el hecho de que no se condena por financiación ilegal, es decir, la condena no se produce porque el partido haya obtenido fondos que no podía recibir, sino porque dichos fondos son subvenciones destinadas a una finalidad concreta, por lo que la nocividad de la conducta no reside en que el partido haya obtenido fondos que no debía, sino en que, con el desvío de esos fondos al partido, se frustra la finalidad concreta de esa subvención, que en el caso concreto era la formación de parados. Esto es importante, porque la sanción penal no proviene del hecho de que los cargos del partido hayan ejercido mal sus funciones, sino de la frustración del fin de la subvención, independientemente de a qué se hayan dedicado los fondos.

Además, no cualquier alteración podrá ser constitutiva de delito, sino que será necesario que la alteración del fin sea sustancial⁸³.

D. Delito de administración desleal

Como afirma MAROTO CALATAYUD, el delito de administración desleal se puede contemplar desde dos perspectivas en el ámbito de la financiación ilegal de los partidos políticos. La primera perspectiva sería la centrada en la responsabilidad del que paga, esto es la empresa que realiza los pagos ilegales. La segunda perspectiva se refiere a la posibilidad de aplicar el delito societario a los propios partidos políticos y a sus “administradores”⁸⁴.

La primera perspectiva es la que se encuentra en el caso Filesa. El TS condenó por apropiación indebida, como tipo de recogida de la deslealtad social, a los administradores de las empresas (Ennsa y Cepsa) que realizaron pagos a las empresas del PSOE. El TS consideró que el perjuicio patrimonial exigible en este delito se

⁸³ ASUA BATARRITA, en: ASUA (ed.), *Delitos contra la Administración Pública*, 1997, 417. Según esta autora, con la que estoy de acuerdo: “Será conducta típica únicamente la que conlleve la alteración o falseamiento de requisitos relevantes conforme al objeto o el fin de la subvención; o relevantes de acuerdo a la delimitación del círculo de los posibles destinatarios conforme a su idoneidad para dar satisfacción al objeto de la ayuda, o a su idoneidad para desarrollar la actividad que se pretende fomentar. Es decir, la conducta penalmente relevante es aquella que genera un riesgo real de afectación al sentido del programa subvencional o de ayudas públicas correspondientes”.

⁸⁴ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 318 (Tesis Doctoral inédita).

derivaba del carácter ilícito de la donación y del hecho de que los administradores, hicieran tal donación excediéndose en sus funciones y sin contar con nadie.

El problema para la aplicación del delito de administración desleal radica en que el tipo exige que se produzca un perjuicio patrimonial. Se podría argumentar que la exposición de la empresa a posibles sanciones penales, por la realización de la donación ilegal, supone un riesgo económico. Sin embargo, como afirma NIETO MARTÍN, esta interpretación resulta forzada porque el pago de estas cantidades puede constituir una disposición patrimonial que quede ampliamente compensada por los beneficios que posteriormente se obtengan por parte de la Administración⁸⁵. El delito de administración desleal protege el patrimonio de la sociedad y en este sentido para que quepa apreciar el tipo penal es preciso que se produzca una disminución del patrimonio. El intento de aplicar este delito para supuestos de financiación corrupta y/o ilegal lleva a interpretaciones un tanto rocambolescas.

La segunda perspectiva, la de aplicar el delito de administración desleal a los partidos políticos, ha sido admitida en Alemania, alegando que las donaciones ilícitas constituyen un perjuicio patrimonial para el partido, bien porque, al no contabilizarlas, el partido recibe una menor financiación pública ya que en Alemania esta depende de la privada; bien porque expone al partido al riesgo de sanciones patrimoniales, riesgo que podía computarse como un riesgo patrimonial⁸⁶.

Esta segunda perspectiva no ha sido aplicada en España y considero que se plantean algunos problemas para su aplicación.

En primer lugar, por la misma razón que en la perspectiva anterior, considero un tanto forzada la apreciación del perjuicio patrimonial⁸⁷. Las conductas de financiación ilegal buscan precisamente el beneficio patrimonial para el partido, no su perjuicio, y es importante insistir en que el delito de administración desleal protege el patrimonio.

⁸⁵ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO, (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 124.

⁸⁶ Ampliamente, NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 120 ss.: MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 322 s. (Tesis Doctoral inédita). Esta interpretación se esgrimió en el denominado *caso Kohl* –supuesto de donaciones ilícitas recibidas por el CDU– y también en el caso *Kanther Wittgenstein*– en el que se procesó a un cargo del CDU por tener una cuenta corriente oculta en Suiza –las denominadas cajas negras– donde se transmitieron 20 millones de marcos del CDU. En este caso se argumentó que el perjuicio patrimonial se produjo porque la ocultación de los fondos privados a los órganos del partido impide, aunque sea momentáneamente, disponer sobre los mismos.

⁸⁷ En mi opinión resulta también forzada la afirmación de que la recepción de la donación ilícita puede constituir la conducta típica recogida en el tipo penal: *disponer fraudulentamente de los bienes de la sociedad o contraer obligaciones a cargo de esta*.

Además, en España, a diferencia de Alemania, el porcentaje de financiación pública no depende del porcentaje de financiación privada, por lo que la ocultación de esta última no influirá en el nivel de aquella.

En segundo lugar, aunque no voy a detenerme en ello más que brevemente, creo que la aplicación del art. 295 CP a los partidos políticos se encuentra con la dificultad de considerar a dichos partidos como sociedades del art. 297 CP, aunque es verdad que dicho obstáculo no es absoluto. El art. 297 CP incluye como sociedad a “toda cooperativa, Caja de ahorros, mutua, entidad financiera o de crédito, fundación, sociedad mercantil o cualquier entidad de análoga naturaleza que para el cumplimiento de sus fines participe de modo permanente en el mercado”.

Esta coletilla final plantea la duda de si se puede incluir en este concepto de sociedad a los partidos políticos. Al referirse a cualquier *entidad de naturaleza análoga* afirma la doctrina que el objetivo del CP es otorgar protección penal a cualquier entidad con personalidad jurídica⁸⁸ –requisito que también cumplen los partidos políticos⁸⁹–, que *para cumplir sus fines participe de modo permanente en el mercado*. Esta mención es indeterminada y las dificultades para definir los términos de permanencia, de mercado y de fines han sido puestas de manifiesto por la doctrina⁹⁰. En principio los partidos políticos tienen prohibida, conforme al art 6 de la LO 5/2012, la participación en actividades mercantiles, por lo que esta prohibición, unida a las funciones públicas que los partidos ejercen, parecen negar la consideración de estos como sociedades.

Sin embargo, la propia Ley reconoce que no se considerarán actividades mercantiles las actividades propias. Esto es, las que, conforme al art. 2 de la LO 5/2012, se refieran a “los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios procedentes de sus actividades promocionales, y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos”. MAROTO CALATAYUD indica que esta excepción ha permitido a los partidos mantener estructuras empresariales con cobertura legal, cuyo objeto social ha sido la tenencia y administración de bienes inmobiliarios y las actividades promotoras de construcción de

⁸⁸ CASTRO MORENO, *JpD* 31 (1998), 52; CORCOY BIDASOLO, en: MIR (dir.), *Comentarios*, 2011, 659.

⁸⁹ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos*, 2012, 315 (Tesis Doctoral inédita).

⁹⁰ Ampliamente, CASTRO MORENO, *JpD* 31 (1998), 54.

sedes y locales de los partidos, pero también, la hostelería, la edición de medios de comunicación, la venta del *merchandising* del partido, etc. y que deja constancia, según este autor, de una faceta mercantil de los partidos⁹¹.

Otro punto a favor de la consideración de los partidos políticos en la definición del art. 297 puede ser la reciente reforma del CP por la LO 7/2012, de 27 de diciembre, sobre transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, a través de la que se incluye a los partidos políticos dentro del régimen general de responsabilidad penal de las personas jurídicas del que hasta ese momento estaban excluidos. Podría afirmarse que con esa reforma el legislador ha querido acercar los partidos políticos, al menos a efectos de responsabilidad penal, al resto de personas jurídicas de carácter privado y separarlos de las entidades de carácter público del art. 31.bis.5 CP.

Ahora bien, dicho lo anterior, a mi modo de ver hay serias dificultades para comprender que los partidos intervienen de forma permanente en el mercado, que buscan el máximo de beneficio en términos económicos y que son análogos a una sociedad mercantil.

En todo caso, más allá de considerar a los partidos incluidos en el concepto de sociedad recogido en el art. 297, cuestión que requeriría un estudio mucho más exhaustivo, y que probablemente depende más de la visión política que se tenga que de cuestiones dogmáticas, en mi opinión, la posibilidad de apreciar el art. 295 CP a los partidos políticos viene impedida básicamente por la ausencia del perjuicio patrimonial que exige el tipo.

Por último, cabría la aplicación de otros delitos tales como los delitos de asociación ilícita, aplicado en el caso Filesa, u otros delitos como el delito fiscal o el delito de blanqueo de capitales. Sólo me referiré a ellos brevemente porque en los tres casos afectan de manera muy tangencial al núcleo de la financiación ilegal de los partidos políticos y porque se regule o no autónomamente el delito de financiación ilegal, esta no sustituirá la aplicación además de estos delitos.

La dimensión fiscal de este tipo de actividades corruptas está fuera de dudas. La posibilidad de mover los capitales a paraísos fiscales, la existencia de jurisdicciones con

⁹¹ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 317 (Tesis Doctoral inédita).

secreto bancario o tributario hace que las investigaciones judiciales se hagan a menudo no sólo difíciles, sino imposibles⁹².

Por su parte, el delito de blanqueo de capitales se ha convertido en un delito fundamental que cumple una función muy importante como tipo de recogida⁹³.

Por último el delito de asociación ilícita, aunque fue aplicado al caso Filesa, en el ámbito de los partidos políticos se ha aplicado más a los partidos relacionados con actividades terroristas. Se aplicó al caso Filesa no por la serie de conductas delictivas en las que incurrieron las empresas pantalla (Filesa, Time Export y Malesa), sino porque se constituyeron con un fin ilícito desde el inicio. Es decir, la calificación como asociación ilícita provino de la pretensión originaria y fundacional de quienes organizaron las empresas, que era la de financiar ilegalmente las campañas electorales del PSOE de 1989⁹⁴.

3. La regulación autónoma del delito de financiación ilegal

3.1. Razones que justifican la regulación

Cada vez son más las voces que defienden una regulación autónoma y específica del delito de financiación ilegal⁹⁵. El propio gobierno, según publicaciones de prensa, está valorando la posibilidad de reformar el CP para introducir el delito de financiación ilegal⁹⁶.

Las razones aducidas por los autores para la defensa de esta tipificación autónoma son, por un lado, la existencia de lagunas de punibilidad, ya que, tal y como se ha visto, hay conductas que con los tipos penales actuales no serían punibles, en segundo lugar, la complejidad de los procesos penales al no estar lo suficientemente

⁹² Ampliamente, MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 345, ss. (Tesis Doctoral inédita).

⁹³ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 360 ss. (Tesis Doctoral inédita). El avance en las investigaciones sobre corrupción viene en muchas ocasiones de las investigaciones del blanqueo de capitales, como lo demuestran los resultados aportados por la brigada antiblanqueo del caso *Gürtel*.

⁹⁴ Ampliamente, MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos* 2012, 353 ss. (Tesis Doctoral inédita).

⁹⁵ ROMERO FLORES, *Partidos políticos y responsabilidad penal*, 2005, 185; NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), 2006, 120 ss.; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos* 2012, 377 ss. (Tesis Doctoral inédita). También la Unión Progresista de Fiscales en su informe sobre el proyecto de reforma del CP de 2008 criticaba la ausencia de esta tipificación autónoma.

⁹⁶ Según publicación de El País de 25-8-2013.

claro qué tipos penales son aplicables y por último la existencia de un bien jurídico autónomo⁹⁷.

Más allá de las posibles lagunas, que lo serán en la medida en que se considere que tales conductas deben estar tipificadas, y de la complejidad del proceso, independientemente de que haya delitos que se puedan aplicar o no, la razón que me parece importante para valorar si la tipificación autónoma es o no necesaria es la tercera, esto es la verificación de si hay o no uno o varios bienes jurídicos específicos merecedores de protección penal.

Según NIETO MARTÍN, la financiación ilegal de partidos lesiona bienes jurídicos autónomos merecedores de protección penal, tales como la transparencia en la financiación, la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas y la democracia interna dentro de los partidos políticos. Afirma este autor que la igualdad de oportunidades entre las fuerzas políticas y la transparencia patrimonial son requisitos indispensables para que el voto pueda ser verdaderamente responsable y por tanto libre⁹⁸.

En sentido parecido se manifiesta MAROTO CALATAYUD, al afirmar que el injusto específico de la financiación ilegal abarca la alteración del funcionamiento del sistema de partidos, tanto en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades entre partidos como a la quiebra de la democracia interna y la oligarquización de las organizaciones políticas que implica⁹⁹.

En mi opinión, el funcionamiento del sistema de partidos en sí mismo no constituye un bien jurídico merecedor de protección penal. El criterio para decidir cuándo una conducta de financiación ilegal merece reproche penal y cuándo no, debe venir derivado de las propias funciones constitucionales que ejercen los partidos políticos hacia los ciudadanos. Dichas funciones, como he venido repitiendo, se recogen en el art. 6 de la Constitución que indica que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

⁹⁷ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), 2006, 120 ss.; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos* 2012, 377 ss. (Tesis Doctoral inédita).

⁹⁸ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 123.

⁹⁹ MAROTO CALATAYUD, *corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 378 (Tesis Doctoral inédita); GUTIÉRREZ RUBÍ, *Temas para el Debate* 223 (2013), 46 s.

Aunque volveré más adelante sobre ello, ya adelanto que el delito de financiación ilegal tendrá sentido sólo para proteger aquellas conductas que, no estando correctamente recogidas en los tipos actuales, perturben aquellas funciones de servicio a los ciudadanos que cumplen los partidos. Los partidos son los instrumentos necesarios para que los ciudadanos puedan participar en la vida política y canalizar a través de ellos sus intereses. Por tanto, no cualquier perturbación de la transparencia financiera de los partidos o de la igualdad entre las fuerzas políticas o de la democracia interna de los partidos será suficiente para ser tipificada penalmente a través de un tipo autónomo, sino que se sancionarán penalmente aquellas conductas que, trascendiendo del ámbito interno del partido, supongan una perturbación de la representación de la voluntad popular.

En mi opinión la posible tipificación autónoma del delito de financiación ilegal vendría justificada por las funciones que los partidos ejercen hacia los ciudadanos y que hace que los partidos políticos no tengan una naturaleza puramente privada y puedan obtener, por tanto, una protección reforzada.

3.2. Propuestas de regulación

Las propuestas más acabadas en relación a la tipificación de la financiación ilegal han sido las de NIETO MARTÍN y las de MAROTO CALATAYUD que paso a exponer a continuación y de las que posteriormente haré la valoración personal. Las tesis de estos autores son muy similares entre sí.

Estos autores diferencian entre la financiación pública ilegal y la financiación privada oculta.

A. Financiación ilegal en la que se ve involucrada la Administración Pública

a. Propuesta de NIETO MARTÍN¹⁰⁰

¹⁰⁰ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coord.), *Fraude y corrupción*, 2006, 58. 1. Será sancionado con la pena de...el funcionario público que de forma contraria a sus obligaciones disponga de activos pertenecientes a la Administración pública o contraiga obligaciones a su cargo con el fin de beneficiar a un partido político o supedite una contratación pública o su mantenimiento a la realización de una aportación dineraria o cualquier otro beneficio económico a favor de una formación política./2. Con la misma pena será sancionado quien en nombre del partido reciba o acepte la ventaja a la que se refiere el apartado anterior.

En el primer párrafo del precepto, en el primer inciso, se recoge un delito equiparable al delito de administración desleal o de malversación de caudales públicos, pero sin necesidad de que se produzca un perjuicio económico para la Administración, y en la segunda parte del mismo párrafo se propone un delito de cohecho, en el que, según este autor, se busca sancionar adecuadamente el efecto de subordinar la contratación pública al pago de una cantidad a una formación política¹⁰¹. En este segundo inciso, el empresario que abona la cantidad al partido político respondería como cooperador del delito de financiación pública ilegal¹⁰². Por otra parte, el párrafo segundo sanciona con la misma pena al beneficiado por la donación.

b. Propuesta de MAROTO CALATAYUD¹⁰³

La única diferencia entre esta propuesta y la anterior es que MAROTO CALATAYUD amplía a toda clase de actos, en los que el funcionario deba intervenir por razón de su cargo, la posible contrapartida a la aportación económica, no limitándola, como hace NIETO MARTÍN, a la contratación. Me parece más correcta en este punto la propuesta de MAROTO CALATAYUD, porque si bien es cierto que el ámbito de la contratación pública es en el que con más frecuencia se desarrollan estas conductas, el desvalor de la acción será el mismo sea cual sea el acto contrapartida de la donación, siempre que se trate de un acto que se integre entre las funciones del funcionario.

c. Opinión personal sobre las propuestas anteriores

La lesividad de las conductas recogidas en las propuestas no puede ponerse en cuestión desde el punto de vista del bien jurídico. Entiendo que cuando la Administración Pública favorece a un partido político, bien porque se produzca un desvío de fondos públicos a su favor, o bien porque un funcionario se comprometa a

¹⁰¹ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coord.), *Fraude y corrupción*, 2006, 128.

¹⁰² NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coord.), *Fraude y corrupción*, 2006, 129.

¹⁰³ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 387 (Tesis Doctoral inédita) 1. Será sancionado con pena de...el funcionario que de forma contraria a sus obligaciones: 1.1. Disponga de activos pertenecientes a la Administración pública o contraiga obligaciones a su cargo con el fin de beneficiar a un partido político;/1.2. Vincule a cualquier clase de contrato, asunto, operación o actividad en la que intervenga por razón de su cargo a la realización de una aportación dineraria o cualquier otro beneficio económico a favor de una formación política.

2. Con la misma pena será sancionado quien en nombre del partido reciba o acepte las ventajas a las que se refiere el apartado anterior.

realizar un acto público como contrapartida a la donación al partido o porque el funcionario tome las decisiones influido por el partido, se produce, además del peligro para el correcto funcionamiento de la Administración, una grave quiebra de las funciones de representación y de manifestación de la voluntad popular que deben ejercer los partidos.

Sin embargo, creo que pueden resultar interesantes algunas observaciones sobre la forma concreta de recoger este desvalor.

En primer lugar, se puede realizar una consideración literal. NIETO MARTÍN alude a que se trata de un delito que trata de evitar la financiación pública ilegal. Creo que tal afirmación no es del todo correcta. Si bien en el primer inciso del primer párrafo sí que se trata de que un partido o formación política obtenga una mayor cantidad de ingresos públicos a través del desvío de ellos por parte de un funcionario, en el segundo inciso la aportación económica a la que se vincula el acto del funcionario es una donación privada.

En este segundo caso lo que ocurre es que quien promueve dicha donación es un funcionario público y por ello considero más correcta la matización que efectúa MAROTO CALATAYUD al afirmar que este tipo penal es un tipo de financiación ilegal desde el punto de vista de la afectación al funcionamiento de la Administración pública.

En segundo lugar, se puede cuestionar si el tipo recoge conductas que ya regulan los tipos actualmente en vigor. Concretamente el delito de malversación el primer inciso y el delito de cohecho el segundo inciso. Me llama la atención que en la propuesta no se haga referencia a alguna conducta de tráfico de influencias, que como se ha visto, es bastante habitual.

Lo que sí solucionan estas propuestas es la posibilidad de sancionar al beneficiado por la donación al que, como se ha estudiado más arriba, con los tipos penales vigentes no puede sancionarse.

Es verdad que, a pesar de que estas conductas pueden considerarse ya recogidas por los tipos de malversación y de cohecho, la tipificación del delito trae consigo un efecto llamada o un efecto simbólico que puede ayudar a prevenir su realización. Además su tipificación autónoma puede servir de ayuda a los tribunales a la hora de decidir qué tipo aplicar. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que los autores no indican en sus propuestas las penas a imponer y teniendo en cuenta que estas conductas encajan

en los delitos de malversación y de cohecho deberán tener como mínimo las mismas que estos. El riesgo de una tipificación específica es que se privilegien con una menor pena estos casos.

d. Propuesta personal de regulación

En mi opinión, debe tenerse en cuenta que en estos casos, además del correcto funcionamiento de la Administración, que con carácter general se protege en el Título XIX CP, se perturba el correcto ejercicio de la función de representación popular que ejercen los partidos. Por ello, abogo por añadir cláusulas que hagan referencia explícita a estos supuestos y que lleven aparejada una agravación de la pena, poniendo así de manifiesto el carácter pluriofensivo de estas conductas.

1. Añadir en los arts. 419, 420, 421 y 422 –delitos de cohecho pasivo– las siguientes cláusulas

“La pena se impondrá en su mitad superior cuando la dádiva, el regalo, o la retribución estén destinados total o parcialmente a favorecer a un partido político.

Con la misma pena será sancionado quien en nombre o por cuenta del partido reciba o acepte las ventajas a las que se refiere el apartado anterior”.

Con este añadido se resuelven varias cuestiones: por un lado se aclara la cuestión de que cuando el soborno va dirigido al favorecimiento de un partido la conducta también encaja en el delito de cohecho, sin que sea necesario que la dádiva reporte algún beneficio al funcionario.

En segundo lugar, el donante respondería por un delito de cohecho activo, por lo que la simetría entre el que recibe la donación y el que la realiza está garantizada.

Por último, la introducción de la sanción penal para el beneficiado por la donación cuando se trata de un partido resuelve la laguna legal con la que nos encontramos en estos momentos.

2. Añadir en los arts. 429 y 430 –delitos de tráfico de influencias– las siguientes cláusulas

Art. 429: “La pena se impondrá en su mitad superior cuando el autor del delito sea un cargo de un partido político y busque con su conducta una resolución que pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico al partido”.

Art. 430: “La pena se impondrá en su mitad superior cuando la solicitud de la dádiva, del presente o de cualquier otra remuneración provenga de un cargo de un partido político y la dádiva, el presente o la remuneración tenga como destino total o parcialmente el partido político”.

Respecto a la cláusula que se propone en el art. 429, al igual que en los delitos de cohecho, se produce un incremento de pena cuando la influencia con prevalimiento provenga de un cargo de un partido y se busque el beneficio para el partido, porque en estos casos la conducta no sólo pone en peligro el bien jurídico protegido por el título XIX del CP, sino que se ven perturbadas las funciones de representación y manifestación de la voluntad popular que ejercen los partidos políticos.

En cuanto al art. 430 CP, el donante no responde penalmente. A mi modo de ver ello es correcto. Desde la perspectiva del bien jurídico del correcto funcionamiento de la Administración pública el art. 430 se encuentra más alejado de él, puesto que se consume con la mera solicitud de la dádiva por el particular a un tercero sin que sea preciso que el funcionario público llegue ni siquiera a conocer este hecho. El hecho de que dicha solicitud sea practicada por un cargo del partido político no cambia, a mi modo de ver, esta perspectiva.

3. Añadir en los arts. 432 y 433 –delitos de malversación– la siguiente cláusula

“La pena se impondrá en su mitad superior cuando el destino de los caudales sustraídos sea un partido político. Con la misma pena responderá quien en nombre o por cuenta de un partido político reciba o acepte los caudales públicos sustraídos”.

Con la introducción de estas cláusulas en los delitos actualmente vigentes queda clara la tipicidad de la financiación ilegal, el carácter pluriofensivo de estas conductas y no habrá riesgo de que la tipificación autónoma lleve a una sanción penal inferior de estos supuestos.

Con esta propuesta quedan tipificadas las conductas de financiación ilegal más graves. Aquellas en las que se ve involucrada la Administración y que por tanto tienen

un carácter pluriofensivo. En los supuestos de delitos de cohecho y de tráfico de influencias se trata de donaciones finalistas y constituyen por tanto supuestos de financiación corrupta.

B. Financiación ilegal en la que no se ve involucrada la Administración Pública

a. Propuesta de NIETO MARTÍN¹⁰⁴ y de MAROTO CALATAYUD¹⁰⁵

Afirma NIETO MARTÍN que existen dos formas de financiación privada oculta: una directa en la que el partido recibe los fondos y constituye una caja negra con ellos, sin incluirlos en la contabilidad. Y otra indirecta en la que el objetivo prioritario es ocultar la identidad del donante o la cuantía de la donación. De ambas, la más grave es la directa porque en este caso no sólo se afecta a la transparencia, sino que se lesiona la democracia interna de los partidos, puesto que el miembro o el sector que dispone de fondos propios tienen mayor capacidad de influencia¹⁰⁶.

En el primer párrafo del precepto se recoge la financiación privada oculta. Según NIETO MARTÍN, no es propiamente un delito de apropiación indebida, porque el sujeto

¹⁰⁴ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción* 2006, 58 s. “1. Será sancionado con...quien en nombre de un partido político recibe una donación o cualquier otro beneficio económico y no lo pone a disposición del partido de forma contraria a la regulación relativa a la financiación de partidos políticos, europea o nacional./2. Será sancionado con...quien con el fin de ocultar la identidad de un donante, la cuantía de una donación o cualquier otro beneficio económico y de forma contraria a la regulación relativa a la financiación de partidos políticos, europea o nacional: a) fragmente la donación que efectúa o utilice una persona interpuesta;/b) suministre datos falsos o incorrectos a la persona encargada legal o estatutariamente de llevar la contabilidad del partido político./3. Será sancionado con... el encargado legalmente de efectuar la contabilidad del partido político o cualquier otra documentación o comunicación que realice anotaciones o comunicaciones incorrectas o fuera del plazo establecido, con el fin de ocultar la existencia de una donación, su cuantía, la identidad del donante o cualquier otro beneficio económico, de forma contraria a la regulación relativa a la financiación de partidos políticos, europea o nacional./4. Será sancionado con...quien de forma contraria a la regulación relativa a la financiación de partidos políticos, europea o nacional, destruya u oculte documentos que resultan necesarios para verificar la veracidad de los documentos a los que se refiere el apartado anterior./5. Será sancionado con...el auditor de cuentas o cualquier otra persona encargada del control externo de la financiación o situación patrimonial del partido político que informe incorrectamente o silencie circunstancias relevantes con el fin de ocultar la existencia de una donación, su cuantía, la identidad de un donante o cualquier otro tipo de relación económica entre el partido y terceras personas./6. Será sancionado con...el encargado legalmente de efectuar la contabilidad del partido o cualquier otra documentación o comunicación legalmente exigida que, por imprudencia grave, infrinja la regulación relativa a la financiación de partidos políticos, europea o nacional, y silencie circunstancias relevantes o efectúe anotaciones o comunicaciones incorrectas que impidan conocer la existencia de una donación, su cuantía, la identidad del donante o cualquier otro tipo de relación económica entre el partido y terceras personas.

¹⁰⁵ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 388 (Tesis Doctoral inédita).

¹⁰⁶ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 133.

utiliza los fondos dentro del ámbito de actuación del partido pero de forma “extraoficial”. Si el autor se apropiara personalmente de los fondos debería acudirse al delito patrimonial pertinente¹⁰⁷.

Desde el párrafo segundo al quinto se recogen conductas de financiación privada oculta indirecta cuyo denominador común es la finalidad de ocultar la identidad del donante, la cantidad de la donación o de otro beneficio económico, por ejemplo de un crédito bancario o de su condonación. En todos ellos se protege la transparencia como elemento indispensable para que funcione el sistema de partidos y se distinguen básicamente por el autor del delito.

Así en el párrafo segundo se sanciona al donante, en el párrafo tercero al encargado del partido responsable de efectuar la contabilidad y en el párrafo quinto al auditor externo. Por último en el párrafo sexto se recoge el comportamiento imprudente.

NIETO MARTÍN justifica la propuesta comparándola con otras regulaciones, especialmente con la regulación alemana y con la del Reino Unido, que recogen estas conductas de manera casi idéntica¹⁰⁸. También considera incuestionable la sanción del

¹⁰⁷ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 133.

¹⁰⁸ El §31 d de la Ley de Partidos *Parteiengesetz* de 31 de enero de 1994, modificada el 23 de agosto de 2011 sanciona con pena privativa de libertad de hasta tres años o multa (1) a quien dolosamente y con la intención de ocultar el origen de los fondos o bienes del partido o de evitar la pública rendición de cuentas: 1. Realice informaciones incorrectas sobre los ingresos o bienes del partido o envíe declaraciones incorrectas al presidente del *Bundestag*. 2. Fraccione y registre la donación en varios pagos. 3. No envíe una donación a la autoridad competente del partido contrariamente a lo indicado en el § 25.1. (2) También será sancionado con pena de prisión de hasta tres años o multa el auditor que realicen informes incorrectos sobre las cuentas de los partidos. La pena será de prisión de hasta cinco años o multa si el auditor actúa con el fin de beneficiarse a sí mismo o a un tercero o con el ánimo de dañar a otro. Por su parte la regulación del Reino Unido sanciona fundamentalmente las conductas que atentan a la transparencia. Debe tenerse en cuenta que en el Reino Unido no hay límite en cuanto a las donaciones realizadas a partidos y campañas, pero obliga a informar de las mismas a la Comisión electoral y a hacerlas públicas. La regulación inglesa es muy casuística y poco sistemática. Sobre otras legislaciones comparadas, v. MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 365 ss. (Tesis Doctoral inédita). Debe tenerse en cuenta que la regulación penal de estas conductas depende en buena medida en primer lugar de cómo esté regulado el sistema de financiación de los partidos políticos, en segundo lugar de cómo sea la regulación administrativa al respecto y en tercer lugar, del nivel de control que haya sobre las cuentas de los partidos políticos, por lo que la respuesta penal al respecto no es homogénea entre los distintos países y es difícilmente comparable. Así, por ejemplo, la regulación italiana recoge como delitos la “financiación pública ilegal”, “la financiación privada oculta” y “la omisión de información sobre financiación privada”, que entre otras cosas, sanciona penalmente la entrega de fondos a favor de un partido por parte de órganos de la Administración pública, de sociedades participadas por capital público en más de un 20% o de sociedades controladas por la Administración; también aquellas donaciones efectuadas por empresas no comprendidas en el precepto anterior sin que haya intervenido la deliberación del órgano societario o sin que tal donación se haya registrado debidamente en la contabilidad de la sociedad; también se sanciona penalmente la no declaración por parte de los diputados al Presidente de la Cámara de las donaciones superiores a una determinada cuantía. Tales conductas, con algunos matices, constituyen infracciones administrativas en nuestro ordenamiento: arts. 4 al 8 y 17 de la LO 5/2012, de financiación de partidos políticos.

auditor externo, argumentando que, si la realización de informes falsos es sancionada penalmente en la economía privada, con más razón debe sancionarse en este ámbito, donde el interés protegido afecta a las bases del sistema de partidos. Por último, el castigo de estas conductas en su modalidad imprudente viene justificado porque las reglas de transparencia resultan papel mojado si sobre el partido político no pesa el deber de cerciorarse y de comprobar quién es el verdadero donante¹⁰⁹.

La propuesta de MAROTO CALATAYUD es idéntica a la anterior con la salvedad de que MAROTO omite el tipo imprudente, esto es, el párrafo sexto del precepto¹¹⁰.

Además de este precepto, tanto NIETO MARTÍN como MAROTO CALATAYUD plantean la imposición de sanciones accesorias¹¹¹.

b. Opinión personal sobre las propuestas anteriores

A diferencia de la propuesta relativa a la financiación pública ilegal, en este caso nos encontramos con supuestos en los que ya no hay relación con la Administración pública.

El precepto que proponen estos autores me plantea algunas dudas.

No tengo claro que estas conductas, al menos todas ellas, contengan la suficiente lesividad para merecer una respuesta penal o, al menos, una respuesta penal autónoma.

Con carácter general considero que las conductas que afecten únicamente a la organización interna de los partidos y que no tengan una relevancia notable en la función externa básica de los partidos, la de la representación de la voluntad popular, no serán merecedoras de reproche penal.

Así, el primer párrafo afecta, como bien dice NIETO MARTÍN, a la democracia interna de los partidos. Con esta conducta se corre el peligro de que un determinado sector del partido alcance una mayor cuota de poder que el resto. A diferencia de los

¹⁰⁹ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 134 s.

¹¹⁰ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 388 (Tesis Doctoral inédita).

¹¹¹ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y corrupción*, 2006, 59; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 389 (Tesis Doctoral inédita): “1. Además de las sanciones previstas en los apartados anteriores, cuando el autor o el cómplice de los mismos sea un cargo electo se revocará su elección y se le privará del derecho de sufragio pasivo durante...2. La sanción de revocación y privación del derecho de sufragio pasivo se impondrá igualmente al cargo electo que conoce o desconoce de forma inexcusable que en la campaña electoral en la que fue elegido se utilizaran fondos procedentes de alguna de las conductas anteriores”.

autores que hacen la propuesta, yo considero que dicha conducta no es merecedora de protección penal.

Desde luego considero que la democracia interna de los partidos es una asignatura pendiente en nuestro país. La LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, hace una escasa referencia a las obligaciones derivadas de la democracia interna de los partidos¹¹².

Es una ley que surgió con el objetivo de ilegalizar aquellas formaciones políticas vinculadas al terrorismo, y en concreto con el fin de ilegalizar Herri Batasuna por considerar que se trataba de una formación vinculada al terrorismo de ETA. Se trata de una ley de partidos políticos con la que se perdió la oportunidad de fijar los elementos claves necesarios para asegurar la democracia interna de los partidos¹¹³. Estos elementos claves señalados por MAROTO CALATAYUD son, por ejemplo, el desarrollo de los

¹¹² **Art. 6 Principios democrático y de legalidad:** “Los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes”./ **Art. 7 Organización y funcionamiento:** “1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos./2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución./3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto./4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados./5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos”./ **Artículo 8 Derechos y deberes de los afiliados:** “1. Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes./2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes: a) A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos./b) A ser electores y elegibles para los cargos del mismo. c) A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica./d) A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos./3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno./4. Los afiliados a un partido político cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes: a) Compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas./b) Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes./c) Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido./d) Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno. **El art. 10. 2 de la Ley reconoce como posible causa de disolución de un partido:** “Cuando vulnere de forma reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los arts. 7 y 8 de la presente Ley Orgánica”.

¹¹³ Ampliamente MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 450 ss. (Tesis Doctoral inédita); GUTIÉRREZ RUBÍ, *Temas para el Debate* 223 (2013), 47.

derechos políticos y de información de los afiliados, las competencias concretas de las asambleas de los partidos, la forma de constitución y funcionamiento de los órganos colegiados, el régimen de incompatibilidades, la rendición de cuentas de ingresos y gastos anuales en la asamblea o el papel de los Comités de Ética y Disciplina¹¹⁴.

Reconozco la importancia que tiene la democracia interna de los partidos. En primer lugar, porque se trata de un mandato constitucional plasmado en su art. 6 y en segundo lugar, porque sólo desde los valores democráticos una formación política podrá respetar el pluralismo ideológico y representar correctamente las distintas sensibilidades que la integren.

También estoy de acuerdo con los efectos adversos que la ausencia de democracia interna puede conllevar, como el clientelismo, ya que cuanto menos democráticos sean los procesos internos del partido sobre, por ejemplo, la elección de cargos, la decisión sobre las listas, etc., más dependerán sus miembros de los “favores” de los que ostentan el poder y la influencia; habrá un mayor corporativismo o una menor regeneración de los aparatos de poder¹¹⁵.

Dicho todo lo anterior, sin embargo, considero que la democracia interna en sí misma no tiene suficiente entidad para ser reconocida como un bien jurídico penal, al menos autónomo. No creo que la perturbación de los procesos internos de los partidos políticos tenga entidad suficiente para constituir un injusto específico.

Aquellas conductas, como las propuestas por NIETO MARTÍN y MAROTO CALATAYUD, podrán ser sancionadas por vía administrativa. En el precepto propuesto ni siquiera se exige que ese sujeto o ese sector del partido hayan llegado a quebrar la democracia interna, sino que bastaría con la puesta en peligro. En mi opinión, si se optara por la protección penal de la democracia interna habría de exigirse al menos una quiebra de la misma, por ejemplo, en el supuesto que nos ocupa, habría de exigirse que el sujeto que recibiera los fondos no los pusiera a disposición del partido y los utilizara fraudulentamente con el fin de obtener ventaja sobre otros miembros del partido. No

¹¹⁴ MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 452 (Tesis Doctoral inédita). Este autor recoge la propuesta de URQUIZA, *Corrupción municipal*, 2005, 184.

¹¹⁵ URQUIZA, *Corrupción municipal*, 2005, 174 s.; MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 452 (Tesis Doctoral inédita); GUTIÉRREZ RUBÍ, *Temas para el Debate* 223 (2013), 46.

obstante, atendiendo al principio de intervención mínima, en mi propuesta de *lege ferenda* opto por no recoger este supuesto¹¹⁶.

También me plantea dudas la protección de la transparencia en los párrafos segundo al sexto del precepto propuesto. Según NIETO MARTÍN, con el que estoy de acuerdo, la transparencia sirve para conjurar los peligros de futuro “favores injustificados”. La publicidad de los donantes y de las donaciones permite a los ciudadanos estar alerta acerca de las posibles desviaciones y abusos de poder que puedan presentarse en el futuro como contrapartida de las donaciones. Además la transparencia sirve para que los ciudadanos conozcan la opción política a la que votan y los intereses que puede representar y para proteger la democracia interna del partido, pues permite el control de las bases sobre sus dirigentes¹¹⁷.

Ya he expresado más arriba mi opinión acerca de que las medidas de transparencia son el mejor antídoto contra la financiación ilegal de los partidos políticos y contra la corrupción que se deriva de ella. He apostado por una transparencia completa, continua y oportuna. Por supuesto tiene que haber mecanismos de vigilancia, de control y de sanción en caso de incumplimiento.

Dicho esto, creo sin embargo que la transparencia en sí misma no es un bien jurídico penal y que las conductas planteadas por estos autores pueden ser sancionadas por vía administrativa sin que sea necesaria la sanción penal.

Las conductas recogidas en el precepto propuesto tienen como elemento común la finalidad de ocultación. Es decir, la finalidad de que la donación efectuada sea anónima o que no se sepa su cantidad. Como también se ha visto más arriba, en la LO 5/2012 de financiación de partidos se considera infracción muy grave, entre otras, la aceptación de donaciones anónimas, finalistas, revocables y provenientes de personas extranjeras, así como aquellas que superen los 100.000 euros anuales. Por tanto una donación anónima o aquella que supere el límite cuantitativo constituye una infracción muy grave y la sanción que le corresponde es la de multa de cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida¹¹⁸.

¹¹⁶ Todo ello sin perjuicio de los posibles delitos patrimoniales en los que el sujeto pudiera incurrir.

¹¹⁷ NIETO MARTÍN, en: ARROYO/NIETO (coords.), *Fraude y Corrupción*, 2006, 131.

¹¹⁸ Con la propuesta de estos autores podría darse la paradoja de que el donante que oculta la donación fuera responsable de un delito y, sin embargo, el cargo del partido que lo recibiera fuera responsable únicamente por una infracción administrativa.

En mi opinión el auténtico peligro y la razón por la que la norma administrativa prohíbe las donaciones anónimas, exige además unos límites cuantitativos o prohíbe que las donaciones procedan de determinadas empresas es porque así se evita que los partidos políticos puedan, una vez alcanzada determinada cota de poder, favorecer los intereses privados de los donantes. De hecho, si lo único que se protegiera fuera la transparencia no habría, por ejemplo, límites cuantitativos o no se prohibirían las donaciones provenientes de empresas con contrato con la Administración, etc., puesto que bastaría, para proteger la transparencia, que el ciudadano lo supiera. En mi opinión, las normas de transparencia tienen como fin evitar que las formaciones políticas se desvíen de su función de satisfacer los intereses generales a favor de satisfacer los intereses “del que paga”.

Teniendo en cuenta lo anterior y entendiendo que el peligro a conjurar es que los partidos favorezcan intereses particulares a cambio de las donaciones, la pregunta será dónde debe comenzar a intervenir el Derecho penal.

En las propuestas presentadas por NIETO MARTÍN y MAROTO CALATAYUD parece que el Derecho penal debe comenzar a intervenir desde que se produce un peligro abstracto de favorecimiento de intereses particulares. Esto es, estadísticamente se constata que a menor transparencia mayor es el peligro de que los partidos se alejen del interés general a favor de intereses particulares. Siendo esto verdad, creo que dicho peligro abstracto puede quedar tipificado como infracción administrativa, incluida la conducta del donante que busca la ocultación, que proponen los autores, y que, como ya se ha visto más arriba, la LO 5/2012 de financiación de partidos no recoge.

Considero que para el Derecho penal intervenga será preciso que se constate al menos un peligro más cercano de favorecimiento de intereses particulares.

c. Propuesta personal de regulación

Se propone un tipo penal específico de financiación ilegal de partidos políticos similar al que proponen NIETO MARTÍN y MAROTO CALATAYUD, pero con matices. Será un precepto ubicado en el Título XXI entre los delitos contra la Constitución, puesto que se protege como bien jurídico la función que los partidos políticos ejercen hacia los ciudadanos: la representación de la voluntad popular y del pluralismo político, recogida en el art. 6 CE.

La pena deberá ser inferior que las que sancionan los supuestos en los que se ve involucrada la Administración Pública, ya que en este caso las conductas no tienen un carácter pluriofensivo.

La redacción que se propone es:

1. “Será sancionado con...quien con el fin de ocultar su identidad, la cuantía de una donación o cualquier otro beneficio económico, de forma contraria a la regulación relativa a la financiación de partidos políticos y de manera reiterada (aquí cabría indicar el número de veces), a favor de una formación política:

- a) fragmente la donación que efectúa o utilice una persona interpuesta
- b) suministre datos falsos o incorrectos a la persona encargada legal o estatutariamente de llevar la contabilidad del partido político.

No se exigirá que la conducta sea reiterada, bastando con que se realice una única vez, cuando la cuantía de la donación supere de manera muy notable (aquí se puede dar un porcentaje concreto de superación) la cantidad legal permitida.

2. Con la misma pena se sancionará a quien, en nombre o por cuenta del partido, solicite o acepte de forma reiterada (aquí se puede indicar el número de veces), de un mismo donante, donaciones que no cumplan la regulación relativa a la financiación de partidos políticos.

No se exigirá que la conducta sea reiterada, bastando con que se realice una única vez, cuando la donación solicitada o aceptada supere de manera muy notable (aquí se puede dar un porcentaje concreto de superación) la cantidad legal permitida

3. Será sancionado con...el encargado legalmente de efectuar la contabilidad del partido político o cualquier otra documentación o comunicación que realice de forma reiterada (aquí cabría indicar el número de veces) anotaciones o comunicaciones incorrectas o fuera del plazo establecido, a favor de un mismo donante, con el fin de ocultar la existencia de una donación, su cuantía, la identidad del donante o cualquier otro beneficio económico, de forma contraria a la regulación relativa a la financiación de partidos políticos.

No se exigirá que la conducta sea reiterada, bastando con que se realice una única vez, cuando la donación supere de manera muy notable (aquí se puede dar un porcentaje concreto de superación) la cantidad legal permitida.

4. Será sancionado con...el auditor de cuentas o cualquier otra persona encargada del control externo de la financiación o situación patrimonial del partido político que informe incorrectamente o silencie circunstancias relevantes con el fin de ocultar la existencia de una donación, su cuantía, la identidad de un donante o cualquier otro tipo de relación económica entre el partido y terceras personas.

En el primer párrafo se tipifican conductas de ocultamiento. El ocultamiento por sí solo, como ya he explicado, puede constituir una infracción administrativa, pero la reiteración de estas conductas a favor de una misma formación política o la elevada cuantía de la donación suponen un mayor acercamiento del peligro de favorecimiento para dicho donante, en definitiva un mayor peligro de que la formación política se vea “atrapada” por dicho donante.

Dentro de este caso encajarían dos supuestos frecuentes en la financiación ilegal de partidos políticos. El primero sería el supuesto en el que desde una empresa o grupo de empresas se efectúan donaciones (ilegales) frecuentes buscando crear un “buen clima” que le pueda favorecer en un futuro. El segundo grupo de casos sería el de la utilización de empresas interpuestas, como ocurrió en el caso Filesa, en el que de manera continuada el PSOE obtenía donaciones provenientes de empresas que pagaban reiteradamente por unos servicios inexistentes. Debe tenerse en cuenta que se elimina el *quid pro quo* que se exige, con carácter general en el delito de cohecho, por ello, a cambio, se propone la inclusión del requisito de la reiteración o de la cuantía que acercan el peligro.

Propongo la introducción de un párrafo segundo en el que se sancione al miembro del partido que en nombre o por cuenta del partido acepte de forma reiterada las donaciones o cuando, aun siendo una única donación, esta sobrepase de manera muy importante el límite recogido en la Ley de financiación de partidos políticos.

Igual que en el supuesto anterior la lesividad penal de esta conducta provendrá de la reiteración o de la cuantía de la donación.

Debo advertir que a diferencia del primer párrafo, en el que se exigen conductas concretas de ocultamiento, esto es, no basta con que se efectúen, aunque sea reiteradamente, donaciones ilegales, en el segundo párrafo se sanciona la solicitud o la aceptación de la donación por el cargo del partido, sin que sean precisas conductas de

ocultamiento. En mi opinión, ello es coherente con la mayor exigencia a los partidos (representados por sus cargos) que a los particulares donantes, porque son los primeros los que tienen encomendadas directamente las funciones constitucionales de representación y manifestación de la voluntad popular. Por otra parte, el plus de lesividad que distingue a esta conducta, propuesta en el segundo párrafo, de la infracción administrativa correspondiente, radica en la exigencia de reiteración o en la cuantía.

En el tercer párrafo se tipifica una conducta de falsedad ideológica en la que el peligro proviene de nuevo de la reiteración de la conducta o de la cuantía de la donación. La falsedad tiene como finalidad las conductas de ocultamiento previstas en el primer párrafo. Probablemente estas conductas podrían constituir, en muchos casos, supuestos de participación de las conductas descritas en los párrafos primero y segundo, pero creo que no es incorrecta la tipificación expresa en un párrafo distinto por la importancia que tiene la tarea de los encargados del control interno del partido. Esta regulación expresa supone también incidir en la importancia que tiene en este ámbito el valor de la transparencia.

En el cuarto párrafo se mantiene, tal y como proponen NIETO MARTÍN y MAROTO CALATAYUD —en el quinto párrafo de su propuesta—, la sanción penal para el encargado del control externo que informa incorrectamente o silencia circunstancias relevantes. A diferencia de los casos anteriores, en este supuesto el autor es un sujeto ajeno a la formación política y goza por ello de una especial confianza por parte de las autoridades públicas de control, por ello no creo necesario introducir mayores requisitos.

En mi opinión el delito imprudente debe suprimirse. Debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, en los delitos contra la Administración Pública no se castiga ninguna conducta en su forma imprudente. El hecho de que sobre el responsable del partido pese el deber de comprobar quién es el verdadero donante no es suficiente para dotar a esta conducta de relevancia penal. En todo caso, la conducta imprudente debería pasar a formar parte del elenco de infracciones administrativas.

Por último, el párrafo cuarto de la propuesta elaborada por NIETO MARTÍN y MAROTO CALATAYUD, en el que se tipifica la destrucción u ocultación de documentos, también creo que se puede eliminar, porque, tal y como está redactado, puede ser

sancionado como una forma de participación, bien de la conducta realizada por el donante que oculta la donación o bien de la conducta llevada a cabo por el cargo del partido que solicita o acepta la donación, simplificando el tenor literal del precepto.

En cuanto a las sanciones accesorias, ya se ha mencionado que NIETO MARTÍN y MAROTO CALATAYUD, plantean la revocación y privación del derecho de sufragio pasivo. Considero conveniente plantear una cuestión sistemática y otra terminológica al respecto. Empezando por la segunda creo que es más preciso indicar que se trata de una pena principal, no accesoria, de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, recogida en el art. 44 CP y así no hablar de privación y revocación del derecho de sufragio pasivo, sino de inhabilitación especial. Con ello serán más claras las características de la misma. Por otro lado, aludiendo ya a la observación sistemática, la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo deberá añadirse en cada delito junto con la otra pena principal que proceda.

Podría, no obstante añadirse expresamente la aplicación de esta inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo a los cargos electos que conozcan o desconozcan de forma inexcusable que en la campaña electoral en la que fue elegido se utilizaron fondos procedentes de alguna de las conductas anteriores.

Todo ello sería aplicable también a los delitos de financiación ilegal relacionados con la Administración Pública.

Es importante también añadir la responsabilidad penal de las personas jurídicas, porque, como ya se ha explicado, a partir de la reforma, los partidos políticos también responderán penalmente¹¹⁹.

Finalmente debe indicarse que con esta propuesta procedería suprimir los delitos recogidos en los arts. 149 y 150 de la LOREG, puesto que en ella no se diferencian ya los fondos destinados a gastos electorales de los fondos destinados a los gastos ordinarios.

¹¹⁹ También, MAROTO CALATAYUD, *Corrupción y financiación de partidos políticos*, 2012, 389 (Tesis Doctoral inédita).

IV. Bibliografía

- ABAD LÓPEZ, Miguel Ángel: Intervención en el debate, en Cuadernos y Debates 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 101-103.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos*, en: Cuadernos y Debates 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 13-36.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: *Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno*, en: Cuadernos Giménez Abad 5 (2013), 214-233.
- ARGANDOÑA, Antonio: *La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas*, en: Papeles de ética 6 (2001), 1-20.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *La financiación de los partidos políticos*, Cinca, Madrid, 2009.
- BLANCO VALDÉS, Roberto: *Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos*, en: Cuadernos y Debates 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 37-52.
- La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma*, en: Revista de Estudios Políticos 87 (1995), 163-197.
- CAPO GIOL, Jordi: Intervención en el Debate, en: Cuadernos y Debates 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 92-95.
- CARBAJOSA PÉREZ, Borja: *Transparencia y financiación de los partidos políticos*, en: Revista de control externo 42 (2013), 199-232.
- CARDENAL MONTRAVETA, Sergi: *Concepto, modalidades y límites del delito de cohecho. Comentario a la STS de 7 de noviembre de 2001*, en: Revista de Derecho Penal y Criminología 10 (2002), 295-327.
- CASANOVA MORENO, M^a de la Sierra: *La corrupción política en democracia y la confianza*, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2009 (Tesis Doctoral inédita dirigida por Virgilio Zapatero).
- CASTRO MORENO, ABRAHAM.: *El concepto penal de sociedad en los delitos societarios: el art. 297 del nuevo Código Penal*, en: Jueces para la Democracia 31 (1998), 46-58.
- CONTRERAS, Manuel: *A la sombra del gobierno filantrópico. Sobre el Estado, los partidos políticos y su financiación*, en: Estudios de Derecho Público. **Homenaje a Juan José Ruiz-Rico**, vol. II, Tecnos, Madrid, 967-974.
- CUGAT MAURI, Miriam: *La desviación del interés general y el tráfico de influencias*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- DEL CASTILLO VERA, M^a Pilar: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Siglo XXI de España editores, Madrid, 1985.
- *Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos*, en: Cuadernos y Debates 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, 53-64.

- *La financiación de los partidos políticos*, en: Revista de las Cortes Generales 41 (1997), 154-167.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, Miguel.: *El delito de cohecho*, en: ASUA BATARRITA (eds.), en: **Delitos contra la Administración Pública**, IVAP, Bilbao, 1997, 161-170.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, Miguel/OLAIZOLA NOGALES, Inés: *La evolución legislativa del delito de tráfico de influencias*, en: Actualidad Jurídica Aranzadi 223 (1995), 1-5.
- FERNÁNDEZ MARUGÁN, Francisco: *Intervención en el Debate*, en: Cuadernos y debates 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 77-82; 114-116.
- La financiación de los partidos políticos: otra mirada*, en: Temas para el Debate 223 (2013), 23-26.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio: *Corrupción y financiación de los partidos políticos*, en Dura Lex, marzo 2010, <http://garciamado.blogspot.com>.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad/PENDÁS GARCÍA, Benigno: *Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos*, en: Revista de Administración Pública 115 (1988), 371-389.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique: *La regulación del dinero político*, en: Reis 118 (2007), 65-95.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique/ARTÉS CASELLES, Joaquín: *El gasto público en financiación política: las subvenciones para el funcionamiento ordinario del partido*, en: Revista de Estudios Políticos 128 2005, 255-291.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique/GONZÁLEZ DE AGUILAR, Carmen: *Regulación al servicio de los reguladores: la ley de financiación de los partidos políticos de 2007*, en: XVIII Encuentro de Economía Pública, 2011, 1-23.
- GARCÍA VIÑUELA, Enrique/VÁZQUEZ VEGA, Pablo: *La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública*, en: Revista de Estudios Políticos 91 (1996), 281-297.
- GÓMEZ MARTÍN Víctor, *Actualización de la obra de Santiago Mir Puig Derecho Penal Parte General, 8ª edición, 2008, a la LO 5/2010, de modificación del Código Penal, que entra en vigor el 23-12-2010*, Reppertor, Barcelona, 2010.
- GONZÁLEZ VARAS, Santiago: *La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992*, en: Revista de Derecho Constitucional 36 (1992), 299-312.
- La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.
- GUTIÉRREZ RUBÍ, Antoni: *Combatir la corrupción, recuperar la política*, en: Temas para el Debate 223 (2013), 46-48.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María: *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- JAREÑO LEAL, Ángeles: **Corrupción** y delincuencia de los funcionarios en la contratación pública, Iustel, Madrid, 2011.

- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando: *Escándalos de corrupción y defectos de financiación de los partidos políticos en España: Situación actual y propuestas*, en: *Studia Politicae* 12 (2007), 67-90.
- JIMÉNEZ, Fernando/VILLORIA, Manuel: *Percepción social de la corrupción en España*, en: *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* 12 (2008), 169-183.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: *La financiación de los partidos políticos. Diez propuestas de reforma*, en: *Cuadernos y Debates* 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 65-72.
- MALEM SEÑA, Jorge F.: *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2000.
- La corrupción: aspectos éticos, económicos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona, 2002.
- La corrupción política*, en: *Jueces para la Democracia* 37 (2000), 26-34.
- MAROTO CALATAYUD, Manuel: *Corrupción y financiación de partidos. Un análisis político-criminal*, Universidad Castilla-La Mancha, Ciudad Real-Toledo, 2012 (Tesis Doctoral inédita dirigida por Adán Nieto Martín).
- MARTÍNEZ COUSINOU, Gloria: *El control de la corrupción política. El fracaso de la reforma de la Ley de financiación de partidos políticos en España*, en: *Documentos de trabajo Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Córdoba* 3 (2007), 3-103.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *La financiación de los partidos políticos: ensayo de aproximación*, en: *Cuadernos Constitucionales Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 11/12 (1993), 5-41.
- MUÑOZ CONDE, Francisco: *Derecho Penal. Parte Especial*, 19ª, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas: *La financiación de los partidos políticos: materiales para un debate*, en: *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* 5 (1994), 107-131.
- NIETO DE ALBA, Ubaldo: *Intervención en el Debate*, en: *Cuadernos y Debates* 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 87-92; 116-117.
- NIETO GARCÍA, Alejandro: *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.
- El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008.
- NIETO MARTÍN, Adán: *Financiación ilegal de partidos políticos (arts. 10-13)*, en: ARROYO ZAPATERO/NIETO MARTÍN (coords.), **Fraude y corrupción** en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006, 117-138.
- OLAIZOLA NOGALES, Inés: *Cohecho y amenazas: la relación entre ambos delitos. (A propósito de la STS de 17 de marzo de 1992)*, en: *Poder Judicial* 40 (1995), 425-471.
- en: ASUA BATARRITA, Adela (ed.): *Concepto de funcionario público a efectos penales*, en: **Delitos contra la Administración Pública**, IVAP, Bilbao, 1997, 77-84.

- El delito de cohecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- Los delitos contra la Administración Pública*, en: MIR PUIG/CORCOY BIDASOLO (dirs.)/GÓMEZ MARTÍN (coord.), **Nuevas tendencias en Política Criminal**. Una auditoría al Código Penal español de 1995, Reus-IBdeF, Madrid-Buenos Aires, 2006, 361-403.
- en: COBO DEL ROSAL, MANUEL/MORILLAS CUEVA LORENZO (dirs.), *Artículo 392*, en: **Comentarios** al Código Penal, Tomo XII, De las Falsedades, Dykinson, Madrid, 201, 231-262.
- ORTS BERENGUER, Enrique/VALEIJE ÁLVAREZ, Inma, en: VIVES ANTÓN (coord.), **Comentarios al Código penal de 1995**, vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- PÉREZ FRANCESCH, Joan Lluís: *La financiación de los partidos políticos en España. Consideraciones a partir de los informes del Tribunal de Cuentas y de la nueva Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio*, en: Papers 92 (2009), 249-271.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel: *La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos*, en: Revista de Derecho Constitucional 57 (1999), 205-228.
- QUERALT JIMÉNEZ, Joan.: *Reflexiones marginales sobre la corrupción*, en: Revista Crítica Penal y Poder 2 (2012), 18-35.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Ángel: *La financiación de la actividad ordinaria de los partidos políticos en la legislación española*, en: Actualidad Administrativa 2010-13, 1563-1573.
- Análisis de las modalidades de financiación pública directa de los partidos políticos, en: Actualidad Administrativa 2012-21, 1-11.
- ROMERO FLORES, Beatriz: **Partidos políticos y responsabilidad penal. La financiación electoral irregular**, Atelier, Barcelona, 2005.
- SABÁN GODOY, Alfonso: **El marco jurídico de la corrupción**, Civitas, Madrid, 1991.
- SÁNCHEZ TOMÁS, José Miguel: *Cohecho*, en: ÁLVAREZ GARCÍA (dir.)/MANJÓN- CABEZA OLMEDO/ VENTURA PÜSCHEL (coords.), Tratado de Derecho Penal Español. **Parte Especial III**. Delitos contra las Administraciones Pública y de Justicia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, 375-460.
- SATRÚSTEGI GIL-DELGADO, Miguel: *Intervención en el Debate*, en Cuadernos y Debates 47 (1993), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, 97-99.
- URQUIZA, José Manuel: **Corrupción Municipal**. Por qué se produce y cómo evitarla, Almuzara, Córdoba, 2005.
- VALEIJE ÁLVAREZ, Inma: *El tratamiento penal de la corrupción del funcionario: el delito de cohecho*, EDERSA, Madrid, 1995.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE-SEIJAS, FERNANDO: *Admisión de regalos y corrupción pública. Consideraciones político-criminales sobre el llamado "cohecho de facilitación"* en: Revista de Derecho Penal y Criminología 6 (2011), 151- 179.