

FACULTAD  
DE CIENCIAS  
JURÍDICAS



ZIENTZIA  
JURIDIKOEN  
FAKULTATEA

**TRABAJO FIN DE MÁSTER / MASTER AMIERAKO LANA**

**“EL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS: UNA  
TÉCNICA LEGISLATIVA DEFICIENTE Y PRECIPITADA”**

**Leyre Teus Ubani**

**DIRECTOR / ZUZENDARIA**

**D<sup>a</sup> Inés Olaizola Nogales**

**Pamplona**

**Día 16 de enero de 2019**

**RESUMEN EJECUTIVO:** El presente estudio tiene por objeto realizar un análisis del delito de financiación ilegal de partidos políticos incorporado al Código Penal mediante la reforma 1/2015 de 30 de marzo. Para ello, se lleva a cabo un estudio del sistema de financiación de los partidos políticos en España, necesario para una mejor comprensión de la nueva figura típica. Posteriormente, se realiza un exhaustivo examen técnico jurídico del delito de financiación ilegal de partidos políticos tal y como ha sido configurado en el Código Penal, poniéndose de manifiesto los vacíos punitivos que la actual normativa presenta, y que permiten a las formaciones políticas continuar nutriéndose ilegítimamente de fondos, tanto públicos, como privados y, en definitiva, que nos hallamos ante una técnica legislativa que podría ser calificada como precipitada y deficiente. Finalmente, se estudian y valoran algunas enmiendas de modificación del delito de financiación ilegal de partidos, presentadas recientemente por los grupos políticos.

**PALABRAS CLAVE:** Partidos políticos, financiación ilegal, Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos (LOFPP), Código Penal (CP), corrupción.

**ABSTRACT:** The present study aims to analyze the crime of illegal financing of political parties incorporate in to the Penal Code through the reform 1/2015 of March 30. For this purpose a study of the system of financing of political parties in Spain is carried out, necessary for a better understanding of the new figura typical. Subsequently, a legal technical examination of the crime of ilegal financing of political parties is carried out, as it has been configured in the Penal Code, highlighting the punitive gasps presented in the current legislation which allows political formations continue nourishing illegitimately of funds both public and private and ultimately we found ourselves in a legislative technique that could be described as hasty and poor.

**KEY WORDS:** Political parties, illegal financing, Law of the Financing Political Parties, Penal Code, corruption.

## ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AP	Audiencia Provincial
Art. /arts.	Artículo/Artículos
AVE	Alta Velocidad
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CE	Constitución Española de 1978
CiU	Convergencia i Unió
CP	Código Penal
Ed.	Edición
FJ	Fundamento Jurídico
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IU	Izquierda Unida
LO	Ley Orgánica
LOFPP	Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
Pág. /Págs.	Página/Páginas
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
Ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UPyD	Unión Progreso y Democracia

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>II. LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA</b>	10
1. El reconocimiento constitucional de los partidos políticos en España y su función constitucional.....	10
2. Los partidos políticos como asociaciones privadas con relevancia constitucional. Especial referencia a la LO 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos .....	12
<b>III. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA</b> .....	17
1. El sistema de financiación de partidos políticos en nuestro país.....	17
1.1. <i>El sistema de financiación recogido en la Ley Orgánica de financiación de partidos políticos</i> .....	18
1.1.1. La financiación pública .....	19
1.1.1.1. La financiación con cargo a los presupuestos generales del Estado (subvenciones estatales anuales) .....	20
1.1.1.2. Las subvenciones a grupos parlamentarios .....	21
1.1.2. La financiación privada.....	22
1.1.2.1. Cuotas y aportaciones de miembros del partido.....	23
1.1.2.2. Donaciones privadas .....	24
1.1.2.3. Operaciones asimiladas .....	28
1.1.2.4. Actividades propias de los partidos políticos.....	29
1.1.2.5. Préstamos y condonaciones de deuda .....	29
1.1.2.6. Las herencias o legados que reciban .....	32
1.1.2.7. Especial referencia a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos.....	32
1.1.3. Las novedades que la LO 3/2015 introduce en materia de transparencia.....	34
1.2. <i>El sistema de financiación recogido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)</i> .....	40
1.2.1 La financiación directa pública.....	41
1.2.2. La financiación indirecta pública .....	42
1.2.3. La financiación privada.....	43
2. Algunas reflexiones sobre el sistema de financiación de los partidos políticos..	44
3. Conclusiones y propuestas de mejora.....	49

<b>IV. REGULACIÓN AUTÓNOMA DEL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	51
1. Consideraciones previas .....	51
2. Regulación penal de la financiación ilegal de los partidos políticos.....	57
2.1. <i>Bien jurídico protegido</i> .....	58
2.2. <i>Modalidades típicas</i> .....	62
2.2.1. Los delitos del artículo 304 bis CP.....	62
2.2.1.1. El tipo básico (artículo 304 bis, apartados 1 y 4).....	63
2.2.1.2. Los tipos agravados (El artículo 304 bis CP, apartados 2 y 3).....	83
2.2.1.3. El artículo 304 bis 5 y la responsabilidad penal de los Partidos Políticos.. ..	89
2.2.2. El delito del artículo 304 ter CP .....	92
<b>V. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS ENMIENDAS PRESENTADAS A LA LEY ORGÁNICA SOBRE REPRESIÓN PENAL DE LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (122/92)</b> .....	98
1. Enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Mixto.....	98
2. Enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.....	101
3. Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista .....	104
4. Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular.....	111
<b>VI. CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	115
1. Una regulación legislativa peculiar .....	115
2. La insuficiencia de la actual regulación que no ofrece una respuesta plena, efectiva y eficiente en el ámbito de la financiación de los partidos políticos.....	116
3. Un largo recorrido hacia la solución al problema.....	118
<b>VII. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS</b> .....	119
1. Doctrina: libros, artículos de revista e informes consultados.....	119
2. Jurisprudencia.....	122

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende analizar la financiación de los partidos políticos y, más concretamente, las conductas irregulares que se producen con ocasión de la misma, realizando un estudio crítico de la regulación que rige en este ámbito. Se trata de un análisis que pretende proyectar la problemática que la actual normativa sobre financiación de partidos políticos presenta en nuestro país.

Los partidos políticos son asociaciones privadas a los que la CE les ha otorgado relevancia constitucional. No obstante, desarrollan una función básica para el funcionamiento del Estado democrático, pues, tal y como dispone el art. 6 del citado cuerpo legal, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y por ello, son expresión del pluralismo político e instrumentos esenciales de participación política<sup>1</sup>; todo ello, se traduce en la fundamental función mediadora que estos desarrollan entre la sociedad y el Estado<sup>2</sup>. Consecuentemente, la forma en la que los partidos políticos se financian se configura como piedra angular en el seno de la democracia representativa. Un sistema de financiación transparente ha de ser el pilar básico no sólo del sistema democrático, sino también eje fundamental en la lucha contra la corrupción. Así, la normativa que regule la forma de financiación de los partidos políticos, ha de articular mecanismos de control y límites en las vías de financiación, así como obligaciones en materia de publicidad y transparencia. Se trata de establecer un sistema que garantice un adecuado equilibrio entre transparencia, control y determinadas prohibiciones que habrán de ser objeto de diversos tipos de sanciones<sup>3</sup>.

El ámbito de la financiación de los partidos políticos es, cuanto menos, peculiar, dado que en él coinciden simultáneamente los legisladores y legislados, puesto que son los propios partidos que ocupan el poder legislativo del Estado los que, en última instancia, legislan sobre sí mismos, creando, en consecuencia, normas que limitan y sancionan las formas de financiación que ellos mismos desarrollan. De esta forma, nos hallamos ante un ámbito propicio al desarrollo de conductas irregulares, ilegales y

---

<sup>1</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006, Pág. 16.

<sup>2</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006, Págs. 13-14.

<sup>3</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*. 2017, Pág.19.

corruptas<sup>4</sup>. Lo dicho, conlleva que los sistemas de financiación de partidos políticos de los distintos Estados padezcan carencias tanto en la propia normativa reguladora de la financiación, como en la verificación de comportamientos corruptos y desarrollo de vías de financiación irregulares<sup>5</sup>.

Efectivamente, el ámbito de la financiación de los partidos políticos, crea un escenario idóneo para el desarrollo de conductas irregulares de financiación y es que, ésta se ha convertido en una cuestión central en la política contemporánea. En un contexto de progresiva pérdida de legitimidad de los sistemas democrático-representativos, los escándalos de corrupción de partidos políticos han cobrado especial protagonismo<sup>6</sup>. Ejemplo de ello lo tenemos en nuestro país, en el que la sucesión de escándalos de corrupción que se han ido produciendo<sup>7</sup> resultan un elemento de enorme

---

<sup>4</sup> Conviene delimitar y distinguir estos tres conceptos; pues, aunque a priori parezcan poseer el mismo significado y connotación y, en ocasiones, sean utilizados indistintamente, en realidad se trata de conceptos distintos. Así, estaremos ante conductas de financiación irregular cuando los partidos políticos lleven a cabo estrategias con la finalidad de conseguir apoyo económico de forma no ortodoxa, pero, sin embargo, sin incurrir en infracción de ninguna ley. Por su parte, la financiación ilegal se da en los supuestos en los sí se produce infracción o transgresión de la ley. Finalmente, la financiación corrupta es aquella en la que el receptor de la donación en representación del partido, se compromete a que el partido político adopte un decisión en el sentido querido por el donante. El elemento fundamental para la financiación corrupta es el *quid pro quo*, o lo que es lo mismo, el intercambio de prestaciones entre el donante y el receptor de la donación Y, es la financiación corrupta precisamente la que, merece siempre reproche penal; pues, 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. Ya que la voluntad popular se ve suplantada por la voluntad del donante, quebrantando la posibilidad de que todos los ciudadanos puedan influir por igual en la actuación política a través de la regla de por valer más el voto del que paga. Una delimitación más detallada de estos tres conceptos, puede consultarse en OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015). Págs. 345-346

<sup>5</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*. 2017, Pág.19.

<sup>6</sup> MAROTO CALATAYUD, *La financiación ilegal de partidos políticos*, 2015, Págs. 23-24.

<sup>7</sup> **Escándalo Flick** (noviembre de 1984): el PSOE era acusado de recibir dinero negro procedente de fundaciones alemanas. se trataba de una asociación alemana ("Konrad Adenauer), que se dedicaba a la financiación a partidos políticos en Alemania, en concreto al PSD (obviamente amparado por la legislación alemana, ya que la financiación de los partidos políticos en Alemania, es claramente privada). El problema fue que "Flick" procedía a la entrega de unas cantidades de dinero al PSD para que éste posteriormente remitiera dichas cantidades de dinero al Partido Socialista Obrero Español (PSOE, en adelante), para la financiación de sus campañas electorales. Es obvio que esto entra en contradicción con lo que se exige respecto de la independencia y neutralidad de los partidos políticos, así como con el importante papel que desempeñan en nuestra sociedad democrática debido a que, al fin y al cabo, en esos supuestos el dinero procede de un gobierno o partido extranjero; **Caso Casino Cataluña** (diciembre de 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; **Caso de las Tragaperras** (marzo de 1990): se concedieron licencias de máquinas tragaperras sin respetar los cauces legales establecidos a cambio de comisiones que presuntamente en parte sirvieron para la financiación del PNV; **Caso Naseiro** (abril de 1990): indicios de que desde el PP se fuera a entidades inmobiliarias a pagar al PP para poder construir; **Caso Filesa** (mayo 1991): un conglomerado de sociedades 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; **Caso AVE** (mayo de 1992): se trató de un caso derivado del caso Filesa, se llevó a cabo la investigación de presuntas comisiones (para financiar al PSOE) pagadas en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla; **Caso Sóller** (mayo de 1995): se realizó la

importancia en el devenir del sistema político, hasta el punto de que han supuesto la caída de un gobierno, el PP, que se ha visto involucrado en uno de los mayores casos de corrupción de nuestro país, “el caso Gürtel”<sup>8</sup>. De esta forma, lo que en principio se advertía y de hecho, los propios partidos políticos así lo enfatizaban con objeto de desvincularse de lo que, según estos, eran actuaciones individuales que nada tenían que ver con las respectivas organizaciones, se convierte en un problema que da lugar a la desintegración de estructuras, dirigentes y cargos políticos de los partidos más representativos de nuestro mapa parlamentario. A lo cual, cabe añadir que el Tribunal de Cuentas, órgano encargado de fiscalizar esa financiación, no parece, atendiendo a su estructura, composición y medios, que haya sido el más idóneo para cumplir la extraordinaria función que el mismo tiene encomendada<sup>9</sup>.

Tal estado de cosas, queda reflejado en el informe del GRECO adoptado en 42ª Reunión Plenaria (15 de mayo de 2009) y hecho público el 28 de mayo de 2009, en el que reconoce su preocupación por la financiación ilegal de los partidos políticos en España por tratarse de uno de los ámbitos donde más actividad corrupta se revela<sup>10</sup>, estableciendo, entre otras, las siguientes recomendaciones: la adopción de medidas para

---

investigación de unos cobros de comisiones (destinados para financiar al PP) a la empresa adjudicataria del contrato de construcción del túnel Sóller; **Caso Gürtel** (año 2009): es, sin duda alguna, 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 a cambio de adjudicaciones para la financiación del PP. **Caso Bárcenas** (año 2013): se trata de un caso derivado de la Trama Gürtel, en el que el tesorero del PP pagaba sobresueldos a altos cargos del PP procedentes a su vez de comisiones pagadas por empresas que resultaban adjudicatarias de contratos con la Administración. Bárcena fue quedándose con cantidades importantes de dichas comisiones. **Caso Pallerols** (año 2013): se cobraron más de 6 millones de euros en concepto de comisiones de distintas empresas, con lo que se financió ilegalmente Convergencia de Cataluña en el que presuntamente se cobraron más de seis millones de euros de comisiones de distintas empresas. OLAIZOLA NOGALES, I. en *Revista Deusto*, 2015, Pág. 328, realiza este breve, pero sucinto recorrido de todos los casos de corrupción ocurridos en nuestro país.

<sup>8</sup> Se trata de un caso de corrupción a gran escala y con varias ramificaciones territoriales fundamentalmente en la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Valenciana, en el que una red de empresas conseguían contratos de todo tipo de administraciones gobernadas por el Partido Popular (PP) en diversas partes de España. Lo hacían a cambio de sobornos que iban a parar a los cargos públicos responsables de decidir sobre esos contratos e incluso servían para financiar actos de campaña y otras gestiones del propio PP. Tras varios años de investigaciones y un largo juicio, la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de Audiencia Nacional dictó Sentencia el día 24 de mayo de 2018 la cual condenaba al Partido Popular al pago de una multa de 245.000 euros como partícipe a título lucrativo por su implicación en los primeros años de actividades de la trama. El tribunal consideró probado que durante 1999 y 2005 las empresas lideradas por Correa y el Partido Popular tejieron "un auténtico y eficaz sistema de corrupción institucional a través de mecanismos de manipulación de la contratación pública central, autonómica y local a través de su estrecha y continua relación con influyentes militantes de dicho partido". Al día siguiente de conocerse la Sentencia, el Partido Socialista presentó una moción de censura en el Congreso de los Diputados, consiguiendo la mayoría necesaria que dio lugar a la destitución de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno.

<sup>9</sup>REBOLLO VARGAS, en: *Estudios Penales y criminológicos*, 2018, Pág. 62.

<sup>10</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación de los partidos políticos*, 2014, Pág. 24.



incrementar la transparencia de ingresos y gastos de las formaciones políticas; el establecimiento de un control en el sistema de préstamos otorgados a las entidades de crédito; la adopción de un formato común para el control de la contabilidad de los partidos; el incremento en los recursos tanto materiales, como personales para el Tribunal de Cuentas; así como la mejora en el sistema de auditoría interna de los partidos políticos<sup>11</sup>.

En este contexto, y con objeto de la reforma del CP operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, en nuestro ordenamiento jurídico se introduce por primera vez un delito de financiación ilegal de partidos políticos, habilitándose para ello en el Libro II un nuevo Título XIII bis, bajo la rúbrica “De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”, únicamente integrado por dos artículos, el 304 bis y el 304 ter. Téngase en cuenta que, hasta este momento, las conductas irregulares desarrolladas en este ámbito únicamente podían ser constitutivas de alguna de las infracciones previstas en la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Con carácter general, la doctrina que ha estudiado este tema, se pronuncia a favor de la configuración de una figura penal autónoma relacionada con la financiación ilegal de los partidos políticos, afirmando que, en este ámbito, efectivamente existe un bien jurídico merecedor de protección penal, relacionado con las funciones constitucionales que los partidos políticos desarrollan en un sistema democrático, como a lo largo del presente estudio se expondrá<sup>12</sup>.

La creación de esta figura delictiva debe, sin duda alguna, ser bien acogida. Cuestión distinta es, como se examinará a lo largo del presente estudio, cómo definitivamente ha quedado configurada la nueva figura típica, exponiendo los comportamientos que, pese a su gravedad quedan al margen del ámbito penal, así como los principales problemas que este delito, tal y como ha sido configurado, plantea.

---

<sup>11</sup>OLAZOLA NOGALES en QUERALT JIMÉNEZ/SANTANA VEGA (dirs), *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs. 55-56.

<sup>12</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*. 2017, Pág.21.

## II. LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

### 1. El reconocimiento constitucional de los partidos políticos en España y su función constitucional

En la Constitución de 1978 queda consagrado el pluralismo político como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, y es que así lo expresa el artículo 1.1 de la Constitución. Además, el art. 6 del citado cuerpo legal incorpora a los partidos políticos al texto constitucional. En dicho artículo pueden diferenciarse dos partes: en la primera de ellas se define a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental para la participación política; y en la segunda, se recoge que la creación y el ejercicio de la actividad de los partidos políticos es libre dentro del respeto a la Constitución y a la ley, debiendo su estructura y funcionamiento interno ser democráticos<sup>13</sup>.

Nuestra Constitución ha optado por reconocer el derecho de participación fundamentalmente por medio de los partidos políticos, esto es, a través de la democracia representativa de partidos. Los partidos se constitucionalizan en el Título Preliminar, dotando de carácter fundamental al cauce participativo que se crea a través de ellos (art. 6 CE). La colocación sistemática de este precepto refleja la importancia que se reconoce a los partidos políticos en el sistema constitucional<sup>14</sup>. Además, el pluralismo político que los partidos expresan es, en virtud del art. 1.1 de la Constitución, valor superior de nuestro ordenamiento jurídico. Ahora bien, la relevancia constitucional de los partidos políticos, no deriva únicamente de su ubicación en el Título preliminar, sino también de la cardinal función que el art. 6 de la Constitución les confía y que no es otra que concurrir a la manifestación y expresión de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política. En este punto, conviene señalar que en el derecho comparado, la constitucionalización de los partidos políticos en algunas ocasiones se hace atendiendo a su papel electoral (representativo o participativo) y, en otras ocasiones, se hace hincapié en la importancia de estos para la determinación de la política nacional o de la voluntad popular. En nuestra Constitución, sin embargo, se

---

<sup>13</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006, Pág. 13.

<sup>14</sup> PRESNO LINERA, *Los partidos políticos en el Sistema Constitucional Español*, 2000, Pág. 72.

recogen ambos aspectos de forma conjunta que, en definitiva, vienen a definir la crucial función mediadora que los partidos políticos desarrollan entre la sociedad y el Estado<sup>15</sup>.

En consecuencia, a los partidos políticos se les confía la trascendental función de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son expresión del pluralismo político puesto que cumplen una tarea agregativa de la diversidad sociopolítica; tarea que se incluye dentro de la de concurrir a la de la formación y manifestación de la voluntad popular<sup>16</sup>. Al respecto, el TC ha declarado que los partidos políticos “en su misma razón de ser tienen inscrita la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales, pues de esta manera, sobre la base de que sean reflejo del esencial principio pluralista, no resulta incongruente con las funcionalidad misma de los partidos exigir, para su acceso a órganos en que también ha de manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación, que cumplan por encima de cierto límite esa tarea agregativa”<sup>17</sup>.

Por otro lado, ser instrumento de participación política, además de una función, es la finalidad misma de los partidos políticos, pues es precisamente la participación política el fin que califica a los partidos políticos con una finalidad política que es la de participar políticamente concurriendo a las distintas elecciones públicas, motivo por el que los partidos políticos gozan de privilegios mediante subvenciones públicas y acceso a los medios de titularidad pública<sup>18</sup>.

Sin embargo, tanto la función de participar políticamente, como la de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, se pueden reducir a una sola: ejercer una función mediadora entre la sociedad y el Estado como instrumentos óptimos para canalizar la participación política de los ciudadanos; participación política en los asuntos públicos que, mediante el cauce de los partidos políticos, consiste, en suma, en formar y expresar la voluntad popular. En definitiva, los ciudadanos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular a través de su asociación en partidos políticos, que compiten en las elecciones. Y, esta formación y expresión de la voluntad

---

<sup>15</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006. Págs. 13-14.

<sup>16</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006. Pág. 14.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985 (RTC 1985, 75). F.511°.

<sup>18</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006. Pág. 15.

popular, para ser democrática, debe proceder de una sociedad plural, representada por medio de cuerpos mediadores que, a través de la participación electoral, colmen de representatividad social los órganos del Estado<sup>19</sup>.

## **2. Los partidos políticos como asociaciones privadas con relevancia constitucional. Especial referencia a la LO 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos**

El hecho de que los partidos políticos se ubiquen en el Título Preliminar de la Constitución, refleja la posición constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles; pero el crear y participar en un partido político, no significa que se esté ejerciendo un derecho distinto al derecho de asociación<sup>20</sup>. En efecto, un partido político es una forma particular de asociación y el art. 22 de la Constitución, no excluye a las asociaciones que tengan una finalidad política. Cuestión distinta es que nuestra norma fundamental, dedique su art. 6 a los partidos políticos, al igual que dedica otros artículos a diferentes normas particulares de asociación (sindicatos de trabajadores, asociaciones empresariales), adquiriendo de esta forma relevancia constitucional. En el caso de los partidos políticos, esta relevancia constitucional encuentra su fundamento en la importancia decisiva que estas organizaciones adquieren en las modernas democracias pluralistas, hasta el punto de que nuestro TC ha declarado que “hoy en día todo Estado democrático es un Estado de partidos”. El art. 6 CE impone a los partidos políticos la condición de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos, condición que no se impone a otro tipo de asociaciones. Igualmente, la creación de partidos políticos y el ejercicio de su actividad serán libres, dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Sin embargo, ello no obsta para que los ciudadanos invoquen el derecho general de asociación para constituirlos y tampoco que puedan acudir en amparo al TC, cuando consideran que se ha producido una violación del Derecho de asociación, consagrado en el art. 22 de la Constitución. Si bien, ese especial tratamiento que la Constitución otorga a los partidos políticos, deriva en la posibilidad de que existan normas específicas para estos, en su condición de asociaciones de relevancia

---

<sup>19</sup>BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006, Pág. 15.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 6/03/1995. Nº 56/1995, FJ 3º C. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

constitucional que, en todo caso deberán respetar la Constitución, los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas en ella reconocidas<sup>21</sup>.

Si bien es cierto que mediante el art. 6 de la Constitución se han establecido unas condiciones específicas para los partidos políticos en lo relativo al respeto a la Constitución y a su estructura interna de carácter democrático, dichas exigencias se añaden y no sustituyen a las del art. 22 y tampoco repercuten en el área del derecho a constituirlos, sino que están en función de los cometidos que los partidos políticos están llamados a desarrollar institucionalmente. No obstante, la creación de los partidos políticos no está sujeta a más límites que los establecidos para las demás asociaciones, si no que más bien se da un cierto reforzamiento de las garantías de los partidos políticos, respecto al resto de asociaciones, en cuanto que el art. 6 viene a garantizar el ámbito de funciones institucionales que a estos corresponden<sup>22</sup>.

El TC niega de forma expresa que los partidos sean órganos de Estado<sup>23</sup>. Los partidos políticos son creaciones libres, producto de la libertad de asociación (art. 22 CE)<sup>24</sup>. La Constitución, con objeto de asegurar la independencia y libertad de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que asegura un grado inferior de control e intervención por parte del Estado sobre los mismos. La disciplina constitucional en esta materia se ha articulado reconociendo un derecho subjetivo público de todos los ciudadanos a crear, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos; con ello, se produce el reconocimiento y legitimación de los partidos políticos y se garantiza su existencia<sup>25</sup>. No obstante, los arts. 6 y 22 de la Constitución, deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático, así como los derechos que de él se derivan, conforman el contenido del derecho de asociación cuando este incide sobre la variante asociativa de los partidos políticos<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 02/02/1981, N.º 3/1981 (RTC 1981, 3). FJ 1º. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 25/06/1986, N.º 85/1986 (RTC1986/85). FJ. 2º. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 21/02/1983. N.º 10/1983. FJ 3º. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

<sup>24</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006, Pág. 17.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 25/06/1986, N.º 85/1986 (RTC1986/85). FJ. 2º. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 6/03/1995. N.º 56/1995, FJ 3º C. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

Dado el peculiar régimen que caracteriza a los partidos políticos, en cuanto concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y no por el mero hecho de su simple existencia, gozan legalmente de ciertos privilegios; tales como la obtención de ayuda financiera por parte del Estado con motivo de su participación en las elecciones generales, autonómicas o municipales; así como del derecho a la utilización gratuita de los medios de comunicación social de titularidad pública. Nada se opone a que el derecho a crearlos se ampare en el art. 22 CE. Otra cosa es que para obtener dichos beneficios se les impongan condiciones especiales. Pero tales privilegios, como anunciábamos en líneas anteriores, se les reconocen puesto que concurren a la manifestación de la voluntad popular. Para exigirlos es necesario que tomen parte en las elecciones; en las subvenciones públicas se tienen en cuenta el número de votos y escaños, y los mismos elementos se ponderan al determinar el grado de acceso a los medios de comunicación social. Precisamente, porque esos derechos se conceden a un partido no por el mero hecho de existir, si no por articularse como cauce de expresión de la voluntad popular<sup>27</sup>.

Sin embargo, estos privilegios tienen como lógica contrapartida determinadas limitaciones no aplicables a las asociaciones en general<sup>28</sup>, consistentes en respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticamente mínimos. Si los límites democráticos impuestos a los partidos políticos actúan como contrapartida a los privilegios de los que disfrutaban, y los mismos son funcionales, puesto que son otorgados en aras a que se cumpla la función intermediadora entre el Estado y la sociedad; en consecuencia, el constreñimiento de su vida interna también tiene ese carácter funcional, ya que de forma complicada podrán los partidos políticos cumplir su labor agregativa si su estructura y funcionamiento es autocrático<sup>29</sup>.

En definitiva, la voluntad popular no puede ser expresión de la concurrencia de las voluntades de las oligarquías dominantes en los partidos. Los partidos políticos, en su condición de intermediarios entre el Estado y la sociedad, tienen encomendada la función de contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular, debiendo

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 02/02/1981, N.º 3/1981 (RTC 1981, 3). FJ 2º. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 02/02/1981, N.º 3/1981 (RTC 1981, 3). FJ 2º. Consultado en <https://insignis.aranzadidigital.es>

<sup>29</sup>BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006, Pág. 26.

desarrollar democráticamente su voluntad programática, con objeto de que la voluntad final se pueda considerar popular en su plenitud. Si no se da la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad programática, ni tampoco en la configuración de las candidaturas electorales de los partidos en los que se afilian, entonces no estamos avanzando hacia una democracia participativa, hacia una sociedad democráticamente avanzada<sup>30</sup>.

Finalmente, se ha de poner de manifiesto que en nuestro país la primera norma que procede a una regulación específica de los partidos políticos es la LO 54/1978 de Partidos Políticos de 4 de diciembre. Como se puede observar, se trata de una norma coetánea a la Constitución, la cual fue sustituida por la actual LO 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos, que se consagra como texto central de desarrollo constitucional de los mismos<sup>31</sup> y que, tal y como recoge en su Exposición de motivos, una de las finalidades de la misma es “renovar normas ancladas en las preocupaciones prioritarias del pasado, que resultan inadecuadas e insuficientes para disciplinar las nuevas realidades del presente”, ante un escenario en el que el concepto de partido político ha sufrido una amplia transformación<sup>32</sup> y, en definitiva, actualizar la ley a los tiempos actuales, estableciendo ciertos valores democráticos que han de cumplir los partidos políticos tanto en las actividades que desarrollan, como en su organización interna; garantizando un Estado democrático en el que los partidos políticos respeten las funciones institucionales que la Constitución les ha otorgado.

Estamos ante una ley cuya creación responde a la necesidad de ilegalización de los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna que fueron considerados brazo político de ETA y que en el año 2003 fueron ilegalizados bajo la aplicación de esta ley<sup>33</sup>, dado que la misma consagra un protocolo de ilegalización de partidos políticos cuando estos colaboren con organizaciones terroristas, distinto del previsto en los artículos 515 y 520 del CP, para disolver asociaciones de carácter ilícito. Igualmente, conviene destacar, que esta ley consagra un procedimiento judicial de

---

<sup>30</sup>BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, 2006, Pág. 27.

<sup>31</sup> REBOLLO DELGADO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 56.

<sup>32</sup> REBOLLO DELGADO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 55.

<sup>33</sup> Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo, de 23/03/03, Nº. 1/2003, por la que se ilegalizan los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna.

disolución o suspensión de los partidos políticos en su Capítulo III bajo la rúbrica “De la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos”.

Por último, y en lo que en el presente estudio interesa, la LO 6/2002, apenas hace referencia a las formas de financiación de los partidos políticos, limitándose a poner de manifiesto la necesidad de una financiación transparente, así como la exigencia de una figura responsable de la misma que se encargue de presentar toda la documentación ante el Tribunal de Cuentas para que lleve a cabo su fiscalización. No obstante, en el apartado que a continuación se expone, se lleve a cabo un análisis de las distintas formas de financiación de los partidos políticos existentes en nuestro país.



### III. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

En el presente apartado, se procede a realizar un examen sobre cuáles son las vías de financiación de los partidos políticos en nuestro país, para posteriormente realizar una serie de reflexiones acerca de las mismas.

#### 1. El sistema de financiación de partidos políticos en nuestro país

La legislación española sobre financiación de partidos políticos opta por un sistema mixto en el que van a converger fondos públicos y privados. Cuando se habla de financiación de partidos políticos debemos hacer referencia básicamente a dos normas. Por un lado, en el ámbito electoral, encontramos la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que se ocupa de la financiación electoral y por tanto, de los gastos y subvenciones electorales, así como del control de la contabilidad electoral y del otorgamiento de las subvenciones; sin perjuicio de la existencia de leyes autonómicas reguladoras de la materia electoral en su ámbito territorial y de competencias<sup>34</sup>. Y, por otro lado, en España, la primera ley que se encarga de abordar la financiación de los partidos políticos es la LO 3/1987 sobre financiación de partidos políticos, la cual se ocupa de la financiación para el funcionamiento habitual de las formaciones políticas (financiación ordinaria). Sin embargo y dado que esta LO no aseguraba de manera adecuada “la suficiencia, regularidad y transparencia de su actividad económica”<sup>35</sup>, así como los casos de corrupción sucedidos en España asociados a la financiación irregular de partidos políticos y sindicatos, todo ello da lugar a la promulgación de una nueva ley: la LO 8/2007, de Financiación de Partidos Políticos, la cual vino a intentar subsanar las mencionadas deficiencias, de entre las cuales, y como más adelante y de forma más detallada se verá, podemos destacar que prohibió la realización de donaciones anónimas; estableció un régimen sancionador para los casos de incumplimiento de la ley; fijó un límite máximo en la cuantía de la donaciones privadas y procedió a la regulación de la donaciones prohibidas. La LO 8/2007 fue objeto de modificación desde su vigencia en dos ocasiones: en primer lugar, mediante la LO 5/2012 de 22 de octubre, creada con la con la finalidad de combinar

---

<sup>34</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 87.

<sup>35</sup> Así lo establecía en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/2004, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos.

adecuadamente la suficiencia de ingresos y la austeridad; reforzar los mecanismos de control de la financiación de los partidos políticos; e incrementar la transparencia que debía inspirar su actuación<sup>36</sup>. Y, en segundo lugar, y debido fundamentalmente a las indicaciones del GRECO, por la LO 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos que, de manera positiva, ha venido a reforzar la vigilancia y supervisión en la actividad de financiación de los partidos políticos<sup>37</sup>, así como a incrementar la transparencia y publicidad en este ámbito, lo cual se pone de manifiesto en un epígrafe creado al efecto de examinar las novedades que esta ley establece en materia de control, transparencia y publicidad.

En las líneas siguientes, se analizará, en primer lugar, la financiación ordinaria, regulada en la LO 8/2007, de Financiación de Partidos Políticos (LOFPP, en lo sucesivo) en la cual hemos de distinguir, como ahora pondremos de manifiesto, la fuentes de financiación de procedencia pública, de las de origen privado. Por otro lado, se realizará un análisis de la financiación electoral, consagrada en la referida LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), en la cual distinguiremos la financiación pública directa, la financiación pública indirecta y la financiación privada.

### *1.1. El sistema de financiación recogido en la Ley Orgánica de financiación de partidos políticos*

El Título II de la LOFPP, 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<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> SANTANA VEGA, “El delito de financiación ilegal de partidos políticos” en: QUERALT JIMENEZ, J. SANTANA VEGA, D.M. *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs. 124-125.

<sup>37</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Pág. 20.

<sup>38</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 87.

### 1.1.1. La financiación pública

De acuerdo al art. 2.1 LOFPP, constituirán recursos procedentes de la financiación pública:

*“a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos.*

*b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en la presente Ley.*

*c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.*

*d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.*

*e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.”*

A continuación, se procede a analizar algunas de estas vías de financiación pública, con excepción de la financiación de carácter electoral (regulada en la letra a)) que será objeto de análisis en el apartado relativo a la LOREG, y más particularmente realizamos un análisis de las fuentes de financiación contempladas en el apartado b), esto es, la financiación a través de los Presupuestos Generales del Estado, ya que se consagra como uno de los mecanismos más importantes para el funcionamiento permanente y ordinario de los partidos políticos; igualmente, se realizará una breve explicación con respecto al apartado e), y por lo tanto, en lo relativo a la financiación a través de las aportaciones procedentes de los Grupos Parlamentarios.

#### 1.1.1.1. La financiación con cargo a los presupuestos generales del Estado (subvenciones estatales anuales)

La ley de Presupuestos Generales del Estado, cada año establece una determinada cantidad en concepto de subvención anual no condicionada para los gastos de funcionamiento de los partidos políticos. No obstante, estamos ante un sistema de financiación permanente para el mantenimiento y funcionamiento habitual de las formaciones políticas<sup>39</sup>.

Conforme al art. 3.2 LOFPP, de la cantidad total consignada para la financiación de partidos en los Presupuestos Generales del Estado, se hacen tres partes iguales. Una de ellas se distribuye proporcionalmente entre todas las formaciones con representación en el Congreso de los Diputados en función del número de escaños obtenidos según los resultados de las últimas elecciones a esta cámara, sin que sea relevante el número de escaños obtenidos en el Senado. Las dos restantes cuantías, se reparten entre los mismos partidos, de acuerdo con el número de votos obtenido en dichas elecciones<sup>40</sup>.

A la luz de lo dispuesto en el mencionado precepto, el Estado para financiar la actividad permanente u ordinaria de los partidos políticos, únicamente tiene en cuenta el éxito electoral obtenido por estos en las últimas elecciones a las Cortes Generales, dada la exigencia de representación en el Congreso de los Diputados. No obstante, las formaciones políticas sin representación en el Congreso de los Diputados no cuentan con esta ayuda por parte del Estado para su financiación, quedando incluso excluidas en el supuesto de estar implantadas a nivel nacional y, sin embargo, no haber obtenido un número de votos suficientes para conseguir escaño<sup>41</sup>.

Tal y como apunta HOLGADO GONZÁLEZ, el sistema así configurado además de excluir a los partidos extraparlamentarios, favorece a los partidos mayoritarios. Considera esta autora que descartar a las formaciones políticas que no están presentes en el Congreso no contribuye en absoluto a la movilidad del sistema de partidos e impide a los de nueva creación su asentamiento y consolidación para lograr, en futuras

---

<sup>39</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, en: *Actualidad Administrativa*, núm. 21 (2012), Pág. 2 y ss.

<sup>40</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Págs.149 – 150.

<sup>41</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág. 150-151.

elecciones, representación en las Cortes<sup>42</sup>. En esta misma línea, SÁNCHEZ MUÑOZ, entiende que es cuestionable la vinculación de estos fondos a la obtención de representatividad parlamentaria, fundamentalmente desde la perspectiva del respeto al principio de igualdad de oportunidades<sup>43</sup>.

Con respecto a estas subvenciones, conviene igualmente destacar que nuestra legislación guarda absoluto silencio en cuanto a la cantidad global que habrá de figurar en los Presupuestos Generales del Estado, dejando en manos del legislador la fijación de un límite máximo, pudiendo aumentarse de un ejercicio presupuestario a otro<sup>44</sup>.

#### 1.1.1.2. Las subvenciones a grupos parlamentarios

El art. 2.1.e) LOFPP contempla como financiación propia de los partidos políticos las aportaciones que “puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales”. Se trata de subvenciones a los grupos que se forman en el Parlamento como resultado de las elecciones, cuyos componentes generalmente son todos del mismo partido político; de este modo, las ayudas económicas a tales grupos, si bien están directamente destinadas a sufragar los gastos derivados del cumplimiento de las tareas propias del mismo grupo, constituyen de forma indirecta una vía de financiación del partido político. De hecho, una muestra de la fuerte vinculación entre partido y grupo es la existencia de la denominada “disciplina de partido”, que mina la libertad de decisión de los miembros del grupo y fomenta la adopción de posiciones unitarias influenciadas por el partido político<sup>45</sup>, y, a su vez, es el detonante de que las formaciones políticas se hayan “adueñado” de la subvenciones cuyo destino eran los grupos parlamentarios<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág. 152.

<sup>43</sup> SANCHEZ DE VEGA GARCÍA, en: *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Cerioll*, núm 11/12 (1995), Págs. 1175 y ss.

<sup>44</sup> ALVAREZ CONDE, en: *Cuadernos y Debates*, 1993, Pág. 18.

<sup>45</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Págs 28-29.

<sup>46</sup> PRESNO LINERA, *Los partidos políticos en el Sistema Constitucional Español*, 2000, Pág. 215.

De hecho, el propio TC ha puesto de manifiesto que, de esta forma, los fondos destinados a los grupos parlamentarios no cumplen realmente con su función de dotarles de autonomía financiera para el ejercicio de sus funciones<sup>47</sup>, puesto que realmente actúan como foco central de ingresos para el partido político de procedencia, cuando las voluntades de partido político y grupo parlamentario, no tendrían por qué ser las mismas. Evidentemente, no constituye una función propia del grupo parlamentario su contribución al sostenimiento económico del partido político; por ello, resulta criticable que la LOFPP siga contemplando en su articulado, como vía de financiación de los partidos políticos, las aportaciones dinerarias efectuadas desde los grupos parlamentarios<sup>48</sup>.

#### 1.1.2. La financiación privada

Junto a los recursos procedentes de la financiación pública, los partidos políticos pueden financiarse en España con dinero procedente de manos privadas<sup>49</sup>. No obstante, si el art. 2.1 LOFPP se refiere a las fuentes públicas de financiación de los partidos políticos, el apartado segundo del citado precepto, hace referencia a los recursos privados. De esto modo, según el art. 2.2 LOFPP, son fuentes de financiación privada de los partidos políticos:

- “a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.*
- b) Los productos de las actividades propias del partido así como de aquellas, reflejadas en la documentación contable y sometidas al control del Tribunal de Cuentas, que se vayan desarrollando tradicionalmente en sus sedes y faciliten el contacto y la interacción con los ciudadanos; 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.*
- c) Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.*

---

<sup>47</sup> GONZALEZ-JULIANA MUÑOZ, en: *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 11 (2014), Pág.86.

<sup>48</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Pág.29.

<sup>49</sup> BLANCO VALDES, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm.87 (1995), Pág. 44.

d) *Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.*

e) *Las herencias o legados que reciban”.*

Dichas formas de financiación privada consagrada en el expresado art. 2.2. LOFPP, son reguladas con más detalle en los arts. 4 a 8 LOFPP. A continuación, procedemos a analizar cada una de ellas, haciendo hincapié en las donaciones privadas así como en los préstamos y créditos bancarios. Igualmente y a pesar de que no están incluidas expresamente como formas de financiación privada en el art. 2.2 LOFPP, se hará especial mención a las donaciones que reciben las fundaciones o asociaciones vinculadas a los partidos políticos. Para llevar a cabo el referido análisis de las distintas vías de financiación privada, se ponen de relieve los disitintos límites y restricciones que, mediante las disitntas reformas que ha sufrido LO 8/2007, el legislador ha ido estableciendo progresivamente en esta materia de financiación de los partidos políticos. No obstante, en el presente estudio, cuando aludimos a la LOFPP, estamos haciendo referencia a la ley vigente de financiación de partidos políticos, esto es, tras las reformas efectuadas hasta la LO 3/2015 (inclusive).

#### 1.1.2.1. Cuotas y aportaciones de miembros del partido

El art. 4.1 LOFPP dispone que “los partidos políticos podrán recibir, de acuerdo con sus estatutos, cuotas y aportaciones de sus afiliados”. Dichas cuotas podemos definirlas como las contribuciones periódicas que los afiliados entregan a la caja del partido, como consecuencia de pertenecer al mismo, y que manifiestan la renovación de la adhesión de los miembros a la organización. Son dos las notas características de esta fuente de ingresos: la permanencia y la periodicidad, frente a las donaciones, que se vienen a caracterizar por ser voluntarias y episódicas<sup>50</sup>.

Sin embargo, en dicho apartado cabe incluir no solo las referidas aportaciones periódicas por parte de los afiliados, sino también las aportaciones que hacen al partido político aquellos de sus miembros que están desempeñando un cargo público; de hecho, son más relevantes los ingresos por este último concepto que por el primero<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág. 185.

<sup>51</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Pág.30.

Finalmente, conviene señalar que, conforme al art. 12.1 LOFPP, las aportaciones de los afiliados serán deducibles de la base imponible del IRPF con el límite de 600 euros anuales<sup>52</sup>, siempre que dichas cuotas y aportaciones sean justificadas de acuerdo a lo dispuesto en el art. 8.1 LOFPP<sup>53</sup>.

#### 1.1.2.2. Donaciones privadas

Las donaciones privadas a los partidos políticos son aportaciones en dinero o en especie que éstos pueden recibir, procedentes de personas físicas españolas<sup>54</sup> o extranjeras<sup>55</sup>. Estas donaciones, conforme al art. 4.2 LOFPP, deberán ser en todo caso en dinero o en especie, no finalistas, nominativas y de carácter irrevocable. A pesar de su naturaleza no finalista y su carácter irrevocable, las donaciones privadas se cofiguran como un medio de financiación que puede poner en peligro la independencia de los partidos políticos, dado que pueden quedar excesivamente expuestos a las preferencias e intereses de grandes donantes. Es por este motivo por el que el legislador, como ahora detalladamente se expondrá, ha ido progresivamente estableciendo límites o restringiendo el régimen jurídico de las mismas, tanto en lo que se refiere a los posibles donantes, a su cuantía, así como al perfeccionamiento de su sistema de fiscalización y su régimen sancionador<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 88.

<sup>53</sup> A los efectos oportunos, el artículo 8.1 LOFPP establece que: “Las cuotas y aportaciones de los afiliados deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin”.

<sup>54</sup> El artículo 4.2 LOFPP en su apartado a) dispone que “Los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas, dentro de los límites y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidas en esta ley”.

<sup>55</sup> Conviene señalar que el artículo 7 LOFPP establece que “Uno. Los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, procedentes de personas físicas 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. Dos. Los partidos no podrán aceptar ninguna forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos”. No obstante si bien la LOFPP permite las donaciones procedentes de personas físicas extranjeras, expresamente las prohíbe cuando se trata de personas jurídicas o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los partidos políticos.

<sup>56</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 449.



En efecto, ha sido en el ámbito de las donaciones a los partidos políticos en el que el legislador ha realizado un mayor esfuerzo con la finalidad de ir de forma progresiva estrechando el círculo de los posibles donantes. Así, la LO 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos, en su art. 4.2 b) prohibía que los partidos políticos fuesen donatarios, directa o indirectamente, de organismos, entidades o empresas públicas. Igualmente en el apartado c) del mencionado precepto, se establecía la prohibición de que los partidos políticos fuesen donatarios de empresas privadas que, “mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público” (art. 4.2 c)). Mediante la reforma introducida por la LO 5/2012 el legislador añade una nueva prohibición y es que los partidos políticos puedan resultar beneficiarios de donaciones de fundaciones privadas, asociaciones u otras entidades que, a su vez, reciban subvenciones de las Administraciones Públicas, o cuyo presupuesto, en todo o en parte, esté integrado por aportaciones de dichas Administraciones<sup>57</sup>.

En este afán del legislador por ir restringiendo progresivamente el ámbito de las donaciones privadas a los partidos políticos, es, sin duda alguna, destacable una de las novedades que introduce la LO 3/2015. Así, en el art. 5 de la LOFPP, en virtud de la nueva redacción dada en los términos previstos en el art. 1.4 de la LO 3/2015, introduce la prohibición genérica de que los partidos políticos puedan aceptar o recibir donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica (art. 5 c) LOFPP); conviene en este punto recordar que hasta que no se produce dicha reforma, las donaciones procedentes de personas jurídicas, no estaban prohibidas, siempre y cuando contasen con acuerdo adoptado por el órgano o representante competente. En este contexto, procede traer a colación el art. 129 LOREG, ya que el mismo faculta a las personas jurídicas a hacer aportaciones de hasta un máximo de 10.000 euros en las cuentas abiertas por los partidos a fin de recaudar fondos para hacer frente a los gastos electorales en las correspondientes elecciones; precepto que, según la visión de SANJURJO RIVO, en atención al criterio de la especialidad, rige y no puede entenderse implícitamente derogado por el señalado art. 5 c) de la LOFPP, según la redacción dada por la LO 3/2015<sup>58</sup>. Sin embargo, esta afirmación que *a priori* parece tan clara, ha sido objeto de debate por parte de los expertos en la materia. Prueba de ello es la Resolución

---

<sup>57</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág.450.

<sup>58</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 451.

de 15 de septiembre de 2001, de la Junta Electoral Central, según la cual, el art. 129 LOREG es derogado por el art. 5. 1 c) LO 3/2015. Destacable es el voto particular a la referida Resolución emitido por tres de los vocales de la Junta Electoral Central (Pilar Teso, Antonio Fonseca-Herrero e Ines Olaizola) que discrepando de la Resolución consideran que el art. 129 LOREG no es derogado por el art. 5.1 c) LOFPP. Al respecto y para sostener dicho pensamiento aducen dos motivos: el primero de ellos se sustenta en que en el ámbito sectorial de la financiación de los partidos políticos, la LOREG es una ley especial, que impide la simple aplicación del criterio cronológico entre las diferentes leyes orgánicas (en este caso, LOREG y LOFPP). El segundo motivo aducido por los vocales versa en el hecho de que la Disposición Derogatoria de la LO 3/2015, no deroga tácitamente el art. 129 LOREG, como una norma que se opone a su contenido (“que se oponga a la presente Ley Orgánica”), pues para ello sería preciso que ambas normas legales regularán el mismo supuesto de hecho pero anudando consecuencias diferentes, lo que a juicio de los vocales que emiten el voto particular, no ocurre. Así, consideran que se trata de casos distintos puesto que el art. 129 LOREG no regula un supuesto general de financiación de los partidos políticos, sino que más bien regula una limitación a las aportaciones que pueden hacerse durante el periodo electoral, tanto las personas físicas, como jurídicas. Obsérvese que dicho precepto lleva por título “límite a las aportaciones”, no donaciones y prohíbe rebasar la cifra de 10.000 euros cuando se trata de recaudar fondos en unas “elecciones convocadas”. No obstante, tal y como dispone el voto particular, no estamos ante un medio de financiación de los partidos, sino ante una previsión electoral específica para recaudar fondos, con una finalidad delimitada y para un momento concreto; cuando hay elecciones convocadas. Y concluye el voto particular expresando que “especialmente significativo resulta, y no podemos concluir sin destacarlo, que la propia LO 3/2015 cuando modifica el art. 5 de la LO 8/2007, también reforma la LOREG, y no contiene previsión alguna sobre aportaciones en periodo electoral que, por tanto, se mantienen, y a nuestro juicio continúan vigentes”<sup>59</sup>.

En esta dirección de acotar y restringir a los sujetos activos legitimados para realizar donaciones, con el claro objeto de evitar vías indirectas de financiación, o incluso mecanismos de financiación irregular, y de ofrecer igualmente un marco de

---

<sup>59</sup> Voto particular que formulan los Vocales Pilar Teso, Antonio Fonseca-Herrero e Inés Olaizola de conformidad con la Resolución de 15 de septiembre de 2011, de la Junta Electoral Central.

publicidad (restringida) sobre los mismos, se establece la prohibición general y no sujeta a excepción alguna<sup>60</sup> de las donaciones anónimas introducida por la LO 8/2007 en su artículo 5. En este punto, es importante señalar que hasta que no se produce esta reforma, en la LO 3/1987 y conforme al art. 4.3 a) de la misma, las donaciones anónimas contaban con plena cobertura legal, estando únicamente sujetas al límite de que la cuantía total de este tipo de donaciones recibidas en un ejercicio económico anual por un partido político no pudiese sobrepasar el 5 por 100 de la cantidad asignada a ese mismo partido en los Presupuestos Generales del Estado en concepto de subvención para atender sus gastos de funcionamiento ordinario; si bien es cierto que la superación de ese límite no daba lugar a sanción alguna por parte del Tribunal de Cuentas, debido al vacío legal respecto al régimen sancionador aplicable. No obstante, esta proscripción de las donaciones anónimas no se traduce en un deber de los partidos de publicar sus donantes, sino únicamente en un deber de identificarlos (art. 14. 5 LO 8/2007) a fin de que el Tribunal de Cuentas pueda desarrollar la función fiscalizadora que tiene encomendada<sup>61</sup>.

Igualmente, se ha producido una considerable reducción en el límite máximo legalmente permitido de las donaciones privadas. De esta forma, si en la LO 8/2007 (art.5) el límite prefijado por donante era de 100.000 euros anuales, con la LO 3/2015, dicho límite se ve reducido a la mitad, esto es, a 50.000 euros anuales por donante<sup>62</sup>. Sin embargo, conviene en este punto resaltar que el legislador exonera de dicho límite a las donaciones en especie de bienes inmuebles<sup>63</sup>. Paralelamente, se aprecia un esfuerzo por parte del legislador por mejorar y perfeccionar el sistema de control y fiscalización de las donaciones, al introducir la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas todas las donaciones recibidas cuyo importe sea superior a 25.000

---

<sup>60</sup> Téngase también en cuenta que el artículo 6 LO 8/2007 establece que si la cantidad abonada al partido fuese inferior a 300 euros y proviniese de actividades propias del partido o de sus propiedades, en este caso, no es necesaria la identificación del transmitente.

<sup>61</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Págs. 451-452.

<sup>62</sup> Tal y como dispone el Artículo 5 b) de la LO 8/2007 en virtud de su nueva redacción dada en el artículo 1.4 de la LO 3/2015.

<sup>63</sup> En efecto, el artículo 4.1 LOFFPP 8/2007 establece que se exceptúan del límite previsto en la letra b) las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4.2, letra e).

euros, así como todas las donaciones de bienes inmuebles, en el plazo de tres meses desde su aceptación<sup>64</sup>.

En definitiva, y tras las reformas que se han ido sucediendo, el escenario en el que nos encontramos con respecto a las donaciones privadas viene a ser el siguiente: en la vigente LOFPP, quedan prohibidas de forma absoluta las donaciones anónimas. Además, se prohíben también las donaciones provenientes de las personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica, y se reduce el tope máximo de las donaciones de las personas físicas, que pasa a ser de 50.000 euros anuales<sup>65</sup>.

### 1.1.2.3. Operaciones asimiladas

En el art. 4.3 LOFPP se prohíbe a los partidos políticos que terceras personas puedan asumir, de forma directa o indirecta, el coste de sus adquisiciones de bienes o contrataciones de obras o servicios, y en general cualquier gasto que genere su actividad<sup>66</sup>. Se trata de un comportamiento constitutivo de una infracción administrativa muy grave del art. 17.2 a) LOFPP, a la que le corresponde una sanción cuyo importe irá del doble al quíntuplo de la cantidad asumida por el tercero. Tal y como apunta REBOLLO VARGAS, no se puede desdeñar la trascendencia de un comportamiento de estas características y, por lo tanto, del desvalor de esta conducta; conducta que, sin embargo, se trata de una infracción que para el legislador carece de relevancia penal y, en consecuencia, es penalmente atípica<sup>67</sup>. Y en esta misma línea, PUENTE ABA subraya que esta puede ser “una vía especialmente idónea para aportar fondos al partido sorteando las prohibiciones y limitaciones legales”. Un ejemplo de este tipo de comportamiento, podemos encontrarlo en el “Caso Pallerols” (SAP Barcelona 53/2013, 21 enero), en el que se condenó a los acusados por los delitos de malversación, fraude de subvenciones y falsedad documental. Los hechos que dan lugar a la referida sentencia versan sobre una confabulación que se produce entre varias empresas y

---

<sup>64</sup> El actual artículo 5.2 LO 8/2007 establece que “Todas las donaciones superiores a 25.000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, deberán ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas por el partido político en el plazo de tres meses desde su aceptación”.

<sup>65</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Págs. 53 y ss.

<sup>66</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Pág.31.

<sup>67</sup> REBOLLO VARGAS, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 95-96.

determinados cargos políticos (pertenecientes a Unió Democràtica de Catalunya), de tal forma que parte de los fondos públicos que se concedían a las empresas con la finalidad de subvencionar una serie de cursos de formación, se destinaban a la formación política de la que formaban parte los citados cargos públicos. Para hacer llegar dichos fondos al partido políticos, tal y como señala la sentencia, las empresas involucradas compraron muebles, equipamiento informático y material de oficina para las sedes del partido, y también abonaron nóminas de trabajadores que desempeñaban su actividad laboral para el partido político y no para la empresa en cuestión<sup>68</sup>.

#### 1.1.2.4. Actividades propias de los partidos políticos

Las denominadas actividades propias de los partidos políticos son aquellas a las que se refiere el apartado b) del art. 2.2 LOFPP. Según este precepto, son admisibles los recursos procedentes de “los productos de las actividades propias del partido así como de aquellas, reflejadas en la documentación contable y sometidas al control del Tribunal de Cuentas, que se vengán desarrollando tradicionalmente en sus sedes y faciliten el contacto y la interacción con los ciudadanos; 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”. Al margen de estas específicas actividades, el art. 6 LOFPP precisa que los partidos políticos no podrán desarrollar ninguna clase de actividades mercantiles<sup>69</sup> y, en consecuencia, los ingresos que se deriven de éstas<sup>70</sup>.

#### 1.1.2.5. Préstamos y condonaciones de deuda

En la LOFPP no se prohíbe la financiación de los partidos políticos a través de los préstamos o créditos de entidades bancarias. Es más, comúnmente se ha venido recurriendo de forma significativa a esta vía de financiación, que ha resultado especialmente problemática, dado que el nivel de endeudamiento de los partidos políticos es elevado, y los préstamos pueden llevarse a cabo en unas condiciones

---

<sup>68</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Pág.87.

<sup>69</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Pág.32.

<sup>70</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 89.

especialmente ventajosas, lo cual podría llegar incluso a derivar en una auténtica financiación solapada de los partidos políticos<sup>71</sup>.

Se podría afirmar que la permisividad y la opacidad son los rasgos definitorios más adecuados para aludir a la regulación legal en este ámbito de la financiación de los partidos mediante los créditos bancarios. Tanta ha sido la permisividad, que la LO 8/2007 ni siquiera establecía un límite de endeudamiento de los partidos. A ello, sumémosle el hecho de que para cubrir el vacío de la LO 3/1987 con relación a los acuerdos de renegociación de la deuda entre los partidos y los bancos, que, terminaban en numerosas ocasiones en condonaciones de deuda, la nueva LO 8/2007, en virtud de lo dispuesto en su Disposición Transitoria Segunda, venía a ofrecer respaldo legal pleno a este tipo de acuerdos. No obstante, si al endeudamiento ilimitado, le sumamos la cobertura legal respecto a los acuerdos de renegociación de deuda, el escenario que se crea es, sin duda alguna, el del sobreendeudamiento de los partidos políticos. Esta situación, era informada por el GRECO en su Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España, de 28 de mayo de 2009, en el que advertía, sobre el incremento en el nivel de endeudamiento de los partidos políticos, alegando que la deuda contraída por las formaciones políticas en 2005 era de 144.800.000 euros. En 2013, el nivel de endeudamiento ascendía a 205,7 millones de euros<sup>72</sup>. Como se puede apreciar, la LO 8/2007, mientras por un lado acotaba considerablemente los sujetos activos legitimados para realizar donaciones a los partidos políticos, por otro lado, y como ahora se expondrá, era sumamente permisiva con los posibles préstamos concedidos a los partidos (especialmente ventajosos respecto a las condiciones generales del mercado), así como con las condonaciones de deuda, lo que constituye supuestos de donaciones encubiertas. Así, la LO 8/2007, al tiempo que reducía las posibles fuentes de financiación de los partidos mediante la limitación de sus posibles donantes, abre otras u otras posibles vías de financiación<sup>73</sup>.

De hecho, ha sido el propio legislador quien ha disipado cualquier duda con respecto a que las condonaciones totales o parciales de deuda de los partidos por parte

---

<sup>71</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Pág.32.

<sup>72</sup> Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas orgánicamente, durante el ejercicio 2013, (*BOE*, 7 de abril de 2017, núm. 83, pp. 27684-27685).

<sup>73</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Págs. 461-463.

de las entidades de crédito constituirían en realidad donaciones encubiertas: al someter, en primer lugar, a las condonaciones de deuda al mismo límite anual de 100.000 euros que a las donaciones<sup>74</sup>; y posteriormente, a partir de la reforma introducida por la LO 3/2015, prohibiéndolas<sup>75</sup> del mismo modo y al mismo tiempo que prohibía las donaciones de personas jurídicas a las formaciones políticas<sup>76</sup>.

Junto a la permisividad, el otro rasgo al que anteriormente aludíamos era al de la opacidad. Opacidad que en buena medida había sido propiciada por la propia legislación, pues la misma no hacía referencia a las condiciones en la que podían concederse los préstamos; así, por ejemplo, no establecía un límite al endeudamiento, tampoco las entidades de crédito admisibles o las condiciones de pago, entre otros. Ahora bien, en este punto es resaltable como el legislador ha hecho un esfuerzo en lo que se refiere a las garantías de transparencia con relación a las condiciones de los préstamos concedidos a los partidos. De este modo, la LO 5/2012 establecía la obligación de que los partidos políticos informasen al Tribunal de Cuentas y al Banco de España sobre los acuerdos alcanzados con las entidades de crédito respecto de las condiciones de la deuda que hubiesen contraído con ellas<sup>77</sup>. Igualmente, los partidos políticos venían obligados a hacer públicos, preferentemente a través de su página web, “la cuantía de los créditos que les han sido concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda”<sup>78</sup> correspondientes a un determinado ejercicio; sin embargo, no se preveía plazo alguno para el cumplimiento de esta obligación, ni tampoco sanción para el caso de incumplimiento. Dicha carencia queda parcialmente subsanada con la LO 3/2015 que, además de concretar con más detalle la información que debía de hacerse pública en la web de los partidos políticos (por ejemplo, la cuantía de los créditos pendientes de amortización, la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización), viene a fijar un plazo máximo de un mes

---

<sup>74</sup> De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4.4 de la LO 8/2007, en virtud de la redacción dada al artículo 2 de la LO 5/2012.

<sup>75</sup> En efecto, el nuevo artículo 4. 4 de la LO 8/2007, de 4 de julio, en virtud de la redacción dada por el artículo 1.3. de la LO 3/2015, de 30 de marzo, prohíbe las condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos por parte de las entidades de crédito. Igualmente, aclara que por condonación de deuda se entenderá: “la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado”.

<sup>76</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 463.

<sup>77</sup> De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4.4 de la LO 8/2007, en virtud de la redacción dada al artículo 2 de la LO 5/2012.

<sup>78</sup> Así lo estipulaba el apartado 8 del artículo 14 de la LO 8/2007, de 4 de julio, en virtud de la redacción dada al artículo 4 de la LO 5/2012.

desde la fecha de envío de las cuentas anuales al Tribunal de Cuentas para hacerlo<sup>79</sup>. Se aprecia, por tanto, un esfuerzo por parte del legislador, fundamentalmente en materia de transparencia. A pesar de ello, al no establecerse un límite máximo al endeudamiento, el mayor problema continúa siendo el sobreendeudamiento de los partidos, que quedan en una posición vulnerable y excesivamente expuestos a las entidades de crédito, con todos los riesgos en términos de independencia y fijación de la agenda política que ello puede conllevar<sup>80</sup>.

#### 1.1.2.6. Las herencias o legados que reciban

Esta fuente de financiación aparece prevista en apartado último del art. 2.2 LOFPP. Sin embargo, se trata de un fuente de financiación que llama la atención, puesto que realmente es mucho esperar de la generosidad de los ciudadanos que en el momento de realizar testamento, se acuerden de los partidos políticos. Sin embargo y a pesar de la escasa transcendencia de este tipo de financiación, se encuentra sujeta a las mismas limitaciones que las establecidas para las contribuciones o donaciones privadas, tanto en relación con la persona que las realiza, como en lo que se refiere a la cantidad permitida<sup>81</sup>.

#### 1.1.2.7. Especial referencia a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos

Finalmente, merecen especial mención las aportaciones recibidas por fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos, ya que estas también constituyen una vía de adquisición de recursos por parte de estos últimos<sup>82</sup>. Llama la atención como el legislador, al tiempo que reducía sustancialmente la cuantía máxima anual de las donaciones por persona y partido y mejoraba de forma notable los instrumentos de control y el régimen sancionador, sin embargo, se produce, como ahora

---

<sup>79</sup> En virtud de la nueva redacción dada al artículo 14. 8 de la LO 8/2007, de 4 de julio, por el artículo 1. 10 de la LO 3/2015.

<sup>80</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 464-465.

<sup>81</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág. 192.

<sup>82</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos*, 2017, Pág.33.



expondremos, el efecto contrario con respecto al régimen jurídico aplicable a las aportaciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos<sup>83</sup>.

Efectivamente, mientras la LO 8/2007 excluía de entre los posibles donantes de los partidos políticos a aquellas empresas privadas que, con contrato en vigor, prestasen servicios o realizasen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público; expresamente las admitía, sin embargo, como eventuales donantes de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos (Disposición adicional Séptima)<sup>84</sup>. En esta misma línea, mientras que con la reforma introducida mediante la LO 3/2015, se prohibían las donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica a partidos políticos, esta prohibición no afectaba a las aportaciones a sus fundaciones o entidades vinculadas<sup>85</sup>.

Asimismo, esa progresiva disminución de la cuantía máxima anual susceptible de ser aportada por persona a los partidos políticos (de los 100.000 euros establecidos por la LO 8/2007 a los 50.000 euros fijados por la LO 3/2015), contrasta con la regulación que en este punto el legislador ha dado a las aportaciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos: del límite de los 150.000 euros estipulado para ellas por la Disposición Adicional Séptima de la LO 8/2007, a la supresión de cualquier límite introducida por la LO 5/2012<sup>86</sup> y mantenida por la LO 3/2015<sup>87</sup>, con la única limitación de que aquellas donaciones que superen la cuantía de 120.000 euros, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Adicional 7ª.4 de la LO 8/2007, deberán de ser formalizadas en documento público<sup>88</sup>.

A todo ello habría que añadir la práctica común y creciente de las fundaciones de celebrar convenios de colaboración con personas jurídico-privadas, e incluso públicas, en los que, con frecuencia, las contraprestaciones ofrecidas por la fundación o

---

<sup>83</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Págs. 453-454

<sup>84</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 454

<sup>85</sup> Disposición adicional 7ª. 4 de la LO 8/2007 de acuerdo a la redacción dada en el artículo 1. 16 de la LO 3/2015.

<sup>86</sup> Así lo establece la Disposición adicional 7ª. 3 a) de la LO 8/2007 de acuerdo a la redacción dada en el artículo 10 de la LO 5/2012.

<sup>87</sup> Así lo establece la Disposición adicional 7ª. 4 de la LO 8/2007 de acuerdo a la redacción dada en el artículo 1. 16 de la LO 3/2015.

<sup>88</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 455

entidad vinculada a cambio de la correspondiente retribución dineraria, o no están bien definidas, o son tan genéricas que en realidad se confunden con la actividad propia de la fundación o entidad en cuestión. No obstante, tal y como acertadamente apunta SANJURJO RIVO, no parece muy aventurado suponer que detrás de la firma de muchos de estos convenios se encierran en realidad donaciones encubiertas<sup>89</sup>.

Atendiendo a todo lo expuesto, podemos afirmar que el tratamiento que estas entidades han venido recibiendo en la legislación sobre financiación de los partidos políticos ha sido excesivamente generoso, estableciéndoseles menos restricciones que a los propios partidos, y ello ha derivado en el obvio reparo de que podrían constituir una fuente encubierta de financiación de los partidos políticos a los que están vinculados<sup>90</sup>.

Examinadas las distintas fuentes de financiación ordinaria de los partidos políticos, así como las limitaciones y restricciones que a las mismas se han ido estableciendo progresivamente, nos parece oportuno con el fin de que el lector adquiera una visión global de la actual LOFPP, detener en este punto el estudio y dedicar un epígrafe al análisis de las reformas que, en materia de publicidad y transparencia, introduce la LO 3/2015.

### 1.1.3. Las novedades que la LO 3/2015 introduce en materia de transparencia

Como apuntábamos anteriormente, la LO 3/2015 modifica la LO 8/2007 de financiación de partidos políticos, que ya había sido modificada parcialmente por la LO 5/2012. Esta LOFPP tiene por objeto fundamental dar respuesta a algunas recomendaciones efectuadas por el GRECO en su informe de 2009, así como a las indicaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en la moción aprobada por el 30 de octubre de 2001, a las que la LO 8/2007 y su reforma la LO 5/2012 no dieron respuesta. Ya hemos hecho referencia a las novedades que esta nueva LOFPP presenta en cuanto al régimen sancionador, en materia de limitaciones y restricciones; el objeto de estudio

---

<sup>89</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 455

<sup>90</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 34.

se centra ahora en poner de relieve las novedades que se introducen en esta LOFPP en materia de control y transparencia<sup>91</sup>.

A continuación se realiza un recorrido sobre todas aquellas carencias que, tanto el Tribunal de Cuentas, como el informe del GRECO de 2009 observaban, muchas de las cuales no fueron resueltas por la LO 5/2012 y que, sin embargo, sí son tenidas en cuenta en la LO 3/2015<sup>92</sup>:

- A efectos de control de la financiación, una de las recomendaciones era que el partido político se concibiera como una unidad territorial e institucional, para que en sus estados financieros se incluyeran las cuentas de toda la organización y en todos sus niveles, es decir, a nivel estatal, autonómico, regional y local, así como las cuentas de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos. Dicha recomendación responde al hecho de que las cuentas locales de los partidos políticos quedan excluidas de control, ya que no se consolidan con las cuentas estatales, autonómicas y regionales; lo cual, supone un grave peligro de corrupción, máxime teniendo en cuenta las competencias que las entidades locales poseen en materia urbanística y que el urbanismo ha sido uno de los mayores focos de corrupción. Igualmente, otro grave peligro se observaba en que las fundaciones vinculadas a los partidos políticos asumieran gastos, mediante un trasvase de dinero ilegal. Estas recomendaciones han sido tenidas en cuenta solo parcialmente por la LO 3/2015. De este modo, en el art. 14.5 se establece que las cuentas consolidadas de los partidos políticos se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico y provincial, pero añade que las cuentas correspondientes al ámbito local y comarcal, si existiese, se integrarán en las cuentas de nivel provincial<sup>93</sup>. Por el contrario, en lo relativo a las cuentas de las fundaciones no se hace referencia alguna a que dichas cuentas tengan que presentarse de manera conjunta con las de los partidos. Únicamente se señala en la Disposición Adicional Séptima, como ya se ha puesto de manifiesto, que las aportaciones que reciban las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos

---

<sup>91</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 330.

<sup>92</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 332-333.

<sup>93</sup> Efectivamente, el artículo 14 LOFPP establece una serie de obligaciones relativas a la contabilidad de los partidos políticos, así en su apartado 5 dispone que: “Las cuentas anuales consolidadas de los partidos políticos se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico y provincial. Las cuentas correspondientes al ámbito local y comarcal, si existiese, se integrarán en las cuentas de nivel provincial. Las cuentas anuales consolidadas de federaciones de partidos y coaliciones incluirán las de los partidos federados y coaligados”.

estarán sometidas a los mecanismos de control y fiscalización y al régimen sancionador previsto en la ley<sup>94</sup>.

- Otra de las recomendaciones se refería a un mayor control con respecto a los préstamos otorgados por parte de las entidades bancarias a los partidos políticos. Se reclamaba un incremento en el control y un establecimiento de límites sobre las condonaciones de deuda de los bancos a los partidos, además, se reclamaba la adopción de medidas adecuadas para controlar las condiciones en que se otorgaban los créditos, así como las cantidades prestadas, ya que un excesivo nivel de endeudamiento podía derivar en una situación de dependencia o vulnerabilidad de los partidos políticos respecto de las entidades bancarias. Conviene en este punto señalar que ya en el año 2007 la deuda total de los partidos políticos, tanto de ámbito nacional, como autonómico, con entidades financieras ascendía a 227 millones de euros, tal y como indicó el Tribunal de Cuentas en el año 2012. Si bien es cierto que la LO 5/2012 restringió la posibilidad de condonación de deudas bancarias a 100.000 euros anuales, con la LO 3/2015 se prohíben tales condonaciones. Efectivamente, el artículo 4.4 LOFPP recordemos que prohíbe de forma absoluta todas las condonaciones de las entidades de crédito a los partidos. Sin embargo, el mencionado precepto señala también que los partidos políticos podrán llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con las entidades de crédito, de esta forma, se mantiene la posibilidad de obtener créditos en condiciones más ventajosas, si bien es cierto que se deberá informar de tales acuerdos al Tribunal de Cuentas y al Banco de España y además el tipo de interés acordado no podrá ser inferior al que corresponda según las condiciones de mercado. Igualmente, debe destacarse que en el art. 14.3 LOFPP<sup>95</sup> se establece que las cuentas anuales deben acompañarse de una memoria explicativa del Balance y de la Cuenta de Resultados y se acompañará en todo caso de un anexo donde se especifiquen pormenorizadamente las condiciones contractuales estipuladas de los créditos de

---

<sup>94</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 332-333.

<sup>95</sup> A los efectos oportunos, el artículo 14.3 LOFPP dispone que: “Las cuentas anuales comprenderán el Balance, la cuenta de Resultados y una Memoria explicativa de ambas. En todo caso, dicha Memoria incluirá la relación de subvenciones públicas y de donaciones privadas, tanto dinerarias como en especie de bienes inmuebles, muebles, servicios o cualquier otra transacción que constituya una ventaja económica, recibidas de personas físicas con referencia concreta, en cada una de ellas, de los elementos que permitan identificar al donante y señalar el importe del capital recibido”.

cualquier clase que el partido mantenga con las entidades de crédito. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 17 LOFPP<sup>96</sup>, el incumplimiento de estas obligaciones supondrá una infracción muy grave<sup>97</sup>.

- Otra de las recomendaciones abogaba por un mayor control dada la ausencia de transparencia en los ingresos y gastos de las fundaciones vinculadas a los partidos políticos. Recordemos que tal y como se ha analizado el régimen al que se somete a las fundaciones es, cuanto menos, especial. Por un lado, conforme a la LO 8/2007 en los Presupuestos Generales del Estado se regula la posibilidad de conceder subvenciones a “las fundaciones de partidos políticos de ámbito estatal y con representación parlamentaria”. Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima de la LO 5/2012, no existe límite cuantitativo para las donaciones privadas otorgadas a las fundaciones, y, por lo tanto, no están sometidas al límite de los 100.000 euros al que sí quedan sujetos los partidos políticos. Únicamente se prevé que si la donación es superior a 120.000 euros, deberá formalizarse en un documento público, además, recordemos que se permite que estas fundaciones reciban donaciones de empresas que tengan contrato vigente con la Administración, lo cual queda prohibido para los partidos políticos. En la Disposición Adicional Séptima de la LOFPP se delimita el concepto de fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos o dependientes de ello. En materia de transparencia, esta Disposición establece que las fundaciones vinculadas deberán inscribirse en el Registro de Partidos como requisito para recibir subvenciones y, además, se recoge la competencia del Tribunal de Cuentas para fiscalizar la actividad económica-financiera de las fundaciones. Sin embargo, sigue manteniéndose la ausencia de límites en cuanto a la cantidad de la donación y se permite la donación de persona jurídica<sup>98</sup>.
  
- Otra recomendación establecida por el Tribunal de Cuentas, siendo además refrendada por el GRECO abogaba por el establecimiento de la obligación de

---

<sup>96</sup> El artículo 17.2 LOFPP en su apartado a) establece que se considerarán infracciones muy graves “La aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8. Tendrán idéntica calificación la asunción, por terceras personas, de los gastos del partido en los términos indicados en el artículo 4.tres, así como aquellos acuerdos sobre condiciones de deuda que infrinjan la prohibición contenida en el artículo 4.cuatro”.

<sup>97</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 333.

<sup>98</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 334.

que tanto los partidos políticos, como las fundaciones vinculadas a los mismos, publicasen a través de su página web, el balance, la cuenta de resultados, los créditos concedidos, la entidad concedente o las condonaciones. Así, la LO 5/12 teniendo en cuenta dicha recomendación, estableció la obligación de realizar esa publicación una vez emitido el informe del Tribunal de Cuentas. Con la actual LOFPP se mejora esta obligación respecto a los partidos, exigiéndose que tal publicación se realice en el plazo máximo de un mes desde la fecha del envío al Tribunal de Cuentas, lo cual sin duda alguna supone una clara mejora en cuanto a transparencia, ya que teniendo en cuenta el retraso con el que el Tribunal de Cuentas actúa, la publicación después de la emisión de su informe podía demorarse en el tiempo, resultando de esta forma inútil para los ciudadanos. Igualmente, se exige la publicación en la página web de las donaciones que reciban los partidos políticos que sean superiores a 25.000 euros con referencia concreta a la identidad del donante. Esta previsión es relevante para que los ciudadanos tengan conocimiento de quienes son los financiadores de cada partido político. En lo que a las fundaciones vinculadas respecta, se establece la obligación de que publiquen en su página web únicamente el balance y la cuenta de resultados, así como las conclusiones del informe de auditoría, una vez emitido el informe del Tribunal de Cuentas<sup>99</sup>.

- Teniendo en cuenta que cada partido político se encargaba de organizar su supervisión interna, se establece otra importante recomendación en materia de transparencia, ya que se aboga por unificar el sistema de auditoría interna de los partidos. Dicha previsión no es tenida en consideración por la LO 3/2015. Si bien es cierto que el art. 14 recoge una serie de obligaciones relativas a la contabilidad de los partidos políticos, de forma que los libros de contabilidad de los partidos políticos permitan conocer perfectamente la situación financiera y patrimonial de la formación política. En dichas obligaciones contables no quedan incluidas las fundaciones vinculadas. Igualmente, hemos de tener en cuenta que el art. 14. bis LOFPP consagra la figura del responsable de la gestión económica financiera, la cual se responsabilizará de la regularidad de las cuentas anuales<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 334-335.

<sup>100</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 335.

- En el ámbito de control externo y más concretamente de un control parlamentario y en relación precisamente con el responsable de la gestión económico financiera, conviene destacar que la actual LOFPP establece en su art.16 bis<sup>101</sup> la obligación de que esta figura comunique anualmente al presidente de la Comisión Mixta la remisión de la documentación contable al Tribunal de Cuentas. Además, la Comisión Mixta podrá solicitar la comparecencia del responsable en el plazo de dos meses desde la aprobación del informe de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas para que informe sobre su contabilidad. Estamos, sin duda alguna, ante una medida positiva ya que de esta forma se fomenta el control externo a través del Parlamento. Sin embargo, sigue existiendo un problema y es el retraso tan considerable con el actúa el Tribunal de Cuentas y en consecuencia, que la comparecencia del responsable del partido se demore en el tiempo<sup>102</sup>.
  
- Finalmente, otra de las cuestiones en materia de transparencia que conviene poner de relieve está relacionada con la claridad de las cuentas donde se ingresan las donaciones. Conforme a las LO 5/2012, tanto las donaciones de particulares como las cuotas de los afiliados debían ingresarse en cuentas específicas; ello se mantiene, sin embargo, con la nueva LOFPP se da una novedad y es que en el caso de las donaciones, las entidades de crédito deberán informar anualmente al Tribunal de Cuentas sobre las aportaciones que hayan sido ingresadas en dichas cuentas. Por otro lado, en el caso de las cuotas de los afiliados, deberán de ingresarse mediante domiciliación bancaria de una cuenta de la cual sea titular el afiliado, o mediante ingreso nominativo en la cuenta que designada por el partido a tal efecto<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Efectivamente, en el artículo 16 bis LOFPP se establece el control parlamentario y el mismo dispone que: “La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas podrá, en el plazo de dos meses desde la aprobación del informe de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, solicitar la comparecencia del responsable de la gestión económico-financiera de cualquier partido político que perciban las subvenciones contempladas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para que informe sobre las infracciones o prácticas irregulares que en su caso, se hayan observado por el órgano fiscalizador. Dicha comparecencia no exime de la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas cualquier otra información contable que este estime pertinente”.

<sup>102</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 335.

<sup>103</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 335-336.

Atendiendo a todo lo expuesto, se puede afirmar que la LO 3/2015 supone una clara mejora con respecto a la anterior ley, la LO 8/2007 (modificada mediante la LO 5/2012) ya que, como se ha puesto de relieve, atiende de forma considerable las indicaciones y recomendaciones realizadas tanto por el Tribunal de Cuentas, como por el GRECO. De ahí que esta nueva LO 3/2015 suponga un significativo avance en cuanto al nivel de transparencia exigible. Prueba de ello es la prohibición de la condonación de deuda con las entidades de crédito, la obligación de publicar la identidad de los donantes que realicen donaciones superiores a 25.000 euros, la exigencia de publicación del balance, de la cuenta de resultados, de los créditos concedidos y de la entidad concedente en la página web de los partidos en el plazo de un mes desde la fecha de envío al Tribunal de Cuentas, el deber por parte de las entidades de crédito de informar anualmente al Tribunal de Cuentas de las donaciones o aportaciones que hayan sido ingresadas, así como la creación de la figura de un responsable económico-financiero de los partidos, que puede ser convocado a comparecer ante el Congreso de los Diputados de modo periódico. Ahora bien, por otro lado, la LO 3/2015 también es susceptible de algunas críticas, pues, se mantiene la posibilidad de obtener créditos en condiciones más ventajosas; no se unifica, como recomienda el GRECO, el sistema de auditoría interna de los partidos políticos; y, sigue sin regularse con claridad el régimen de financiación de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos, ya que no se les somete a los mismos límites que a los partidos políticos (ni en materia de transparencia, ni en materia de procedencia, ni tampoco cuantitativos); de esta forma, se deja la puerta abierta a que se proceda mediante estas entidades vinculadas a los partidos políticos a un traspaso ilegal de dinero.

*1.2. El sistema de financiación recogido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)*

Como se ha indicado, la LOFPP incluye, dentro de los recursos económicos de los partidos procedentes de la financiación pública, “las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la LO 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos



vascos”. El sistema de financiación electoral aparece regulado en el Capítulo VII del Título I de la LOREG, bajo la rúbrica de “Gastos y subvenciones electorales” (arts. 121-134), y hay que tener en cuenta que, según lo establecido en esta Ley, los fondos electorales pueden tener origen público directo, origen público indirecto y origen privado<sup>104</sup>.

### 1.2.1 La financiación directa pública

Entendemos por financiación electoral directa pública la constituida por aquellas subvenciones que el Estado concede a los partidos políticos con la finalidad de que estos sufragen los gastos procedentes de la campaña electoral<sup>105</sup>. No obstante, esta financiación de naturaleza pública, está fundamentalmente constituida por las subvenciones reguladas en el art. 127 LOREG, en virtud del cual, el Estado subvenciona los gastos en que incurren los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a elecciones al Congreso y Senado, al Parlamento europeo, y a las elecciones municipales<sup>106</sup>. Tales subvenciones aparecen reguladas en la propia Ley, en el marco de las disposiciones especiales para cada tipo de elecciones: en el art. 171 y siguientes para elecciones al Congreso y Senado; en el art. 193 relativo a las elecciones municipales y en el art. 227 el cual hace referencia a las elecciones al Parlamento europeo. Como ocurre con la financiación para el funcionamiento habitual de los partidos políticos, aquí las cuantías de las subvenciones también vienen determinadas en función de la representación y los votos obtenidos por la formación política<sup>107</sup>, lo cual supone que únicamente los partidos parlamentarios sean subvencionados por el Estado en lo que a sus gastos actividades electorales se refiere, quedando excluidos de la financiación pública los partidos extraparlamentarios. Ello ha suscitado la crítica de un gran sector doctrinal que lo considera una discriminación que no encuentra justificación en ningún precepto constitucional, siendo contraria al

---

<sup>104</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 34

<sup>105</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág. 63.

<sup>106</sup> En efecto, el artículo 127 LOREG en su apartado 1 dispone que: “El Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, Parlamento Europeo y elecciones municipales. En ningún caso la subvención correspondiente a cada grupo político podrá sobrepasar la cifra de gastos electorales declarados, justificados por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora”.

<sup>107</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág.34-35.

principio de pluralismo político, consagrado en el art. 1.1 de la CE, así como a la igualdad de oportunidades que debe presidir las elecciones a cargos representativos<sup>108</sup>.

### 1.2.2. La financiación indirecta pública

Por su parte, la financiación indirecta pública viene a consistir en una serie de prestaciones materiales llevadas a cabo por parte del Estado en favor de los partidos políticos que presentan candidaturas a las elecciones<sup>109</sup>. A diferencia de como ocurre con la financiación pública directa, en este caso, no se exige representación previa en las cámaras.

Estamos refiriéndonos fundamentalmente a la utilización gratuita por parte de los partidos políticos de espacios en lugares públicos y en medios de comunicación de titularidad pública para la difusión de su mensaje electoral por medio de carteles, mítines, cuñas radiofónicas o emisiones de televisión. Por lo tanto, la financiación pública indirecta tiene como finalidad posibilitar que la propaganda de los distintos partidos políticos llegue al cuerpo electoral, de tal manera que ninguna formación política sea vea privada por motivos económicos. En atención a lo dicho, podemos afirmar que la financiación pública indirecta sirve al principio de igualdad de oportunidades entre las distintas formaciones políticas<sup>110</sup>.

Dichas prestaciones vienen recogidas en los arts. 55 y siguientes de la LOREG y consisten en:

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 los 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

---

<sup>108</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág. 65.

<sup>109</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág.81

<sup>110</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos en España*, 2003, Pág.81

en emisoras de radio privadas. Dichos 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<sup>111</sup>.

### 1.2.3. La financiación privada

Junto a la financiación pública directa e indirecta, cabe igualmente la financiación privada de persona física o jurídica. En relación con la misma, el art. 126 LOREG dispone que cualquier persona puede ingresar dinero en las cuentas electorales abiertas, con el fin de sufragar los gastos generados en una campaña electoral<sup>112</sup>. Este tipo de ingresos, tal y como dispone el mencionado precepto, habrán de realizarse en las cuentas electorales, exigiendo igualmente conocer la identidad del donante<sup>113</sup>. Sin embargo, el legislador ha optado por establecer una serie de limitaciones o restricciones a estas aportaciones electorales. Así, conforme al art. 129 LOREG ninguna persona física o jurídica podrá aportar más de 10.000 euros a cada partido, federación, coalición o agrupación de electores<sup>114</sup>. Igualmente, de acuerdo a lo previsto en el art. 128.1 LOREG, se prohíben las donaciones que provengan 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<sup>115</sup>. De igual manera, prohíbe el legislador las

---

<sup>111</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 90.

<sup>112</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 35.

<sup>113</sup> A los efectos oportunos, el artículo 126 LOREG declara que: “1. Quienes aporten fondos a las cuentas referidas en los artículos anteriores harán constar en el acto de la imposición su nombre, domicilio y el número de su Documento Nacional de Identidad o pasaporte, que será exhibido al correspondiente empleado de la entidad depositaria. 2. Cuando se aporten cantidades por cuenta y en representación de otra persona física o jurídica, se hará constar el nombre de ésta. 3. Cuando las imposiciones se efectúen por partidos, se hace constar la procedencia de los fondos que se deposita”.

<sup>114</sup> A los efectos oportunos, el artículo 129 LOREG ha venido a declarar que: “Ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de 10.000 euros a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas”.

<sup>115</sup> El Artículo 128.1 LOREG declara que: “Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de económica mixta, así como de las empresas que, mediante contrato vigente, Iprestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas”.

aportaciones procedentes de cualquier persona o entidad extranjera, tal y como lo expresa el art. 128.2 LOREG<sup>116</sup>.

## **2. Algunas reflexiones sobre el sistema de financiación de los partidos políticos**

Atendiendo a todo lo expuesto, el legislador prevé, por lo tanto, que la financiación de los partidos políticos en nuestro país sea mixta, convergiendo fondos de origen tanto público, como privado. Sin embargo, la configuración de un régimen adecuado de financiación de los partidos políticos no resulta tarea sencilla, puesto que cabe señalar tanto ventajas, como inconvenientes en relación con ambas formas de financiación<sup>117</sup>. Como premisa, y bajo nuestro punto de vista, debemos advertir que la apuesta por un sistema de financiación u otro por sí sola no es decisiva para que haya más o menos corrupción en este ámbito; lo que, a nuestro parecer, sí es necesario es la articulación de requisitos y de límites en uno y otro caso, ya que son importantes para la prevención de conductas corruptas<sup>118</sup>.

No obstante, resulta interesante sintetizar los argumentos a favor y en contra de una y otra financiación.

Con respecto a la financiación pública, los argumentos que se esgrimen 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. Igualmente, 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<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> El artículo 128.2 LOREG establece que: “Queda igualmente prohibida la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de Entidades o personas extranjeras, excepto los otorgados en el Presupuesto de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo, y, en el supuesto de elecciones municipales, únicamente con relación a las personas para quienes sea aplicable lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución”.

<sup>117</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 36.

<sup>118</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 91.

<sup>119</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 92.

No obstante, el peso del aporte público en la financiación de los partidos políticos también puede producir efectos contraproducentes. Aun partiendo de que efectivamente las subvenciones públicas pueden servir como garantía del pluralismo político y de la igualdad de participación, lo cierto es que el aseguramiento de tales objetivos dependerá en gran medida de cómo se configure el acceso a los fondos públicos. Precisamente la forma en que la LOFPP diseña la financiación de carácter público no contribuye a garantizar y fomentar la igualdad de oportunidades entre todas las formaciones políticas ya que, tal y como se ha visto, en primer lugar, las subvenciones públicas solo se conceden a los partidos políticos con representación parlamentaria (art. 3.1 LOFPP), y en segundo lugar, tales subvenciones se distribuyen en función del número de votos y escaños obtenidos por cada partido político (art. 3,2 LOFPP). De este modo, se veta la financiación de los partidos que todavía no han tenido representación parlamentaria, a pesar de que hayan obtenido votos en la convocatoria electoral correspondiente, y asimismo se premia a los partidos más consolidados. Así, tal y como pone de manifiesto el GRECO en su Informe sobre España, se beneficia indebidamente a los partidos políticos históricos y se dificulta la entrada de nuevas formaciones en el escenario político <sup>120</sup>.

Desde nuestro punto de vista, tal sistema da lugar no solamente a una discriminación entre partidos parlamentarios y extraparlamentarios, sino, además, y lo que nos parece todavía más grave, a una injustificada desigualdad en el tratamiento financiero entre los partidos parlamentarios mayoritarios y minoritarios. El sistema así configurado, en suma, contribuye de forma decidida a la cristalización del sistema de partidos existente, convirtiendo lo que en principio debería ser una técnica destinada al logro del principio de igualdad de oportunidades en una decisión política capaz de influir, por sí misma, en la evolución de la dinámica de competencia interpartidista, dinámica en la que las cuestiones económicas demuestran desempeñar un papel en absoluto despreciable<sup>121</sup>.

Con respecto a las subvenciones públicas que cada año la Ley de Presupuestos Generales del Estado establece para los gastos de funcionamiento de los partidos políticos, resulta igualmente criticable el hecho de que no se establezca un límite con

---

<sup>120</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs 36 a 38.

<sup>121</sup> BLANCO VALDES, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm.87 (1995), Págs. 191-192.

respecto la cantidad global que habrá de figurar, dejando en manos del legislador la fijación de un límite máximo, pudiendo aumentarse de un ejercicio presupuestario a otro. Esta falta de límite trae aparejado un gasto desorbitado, creciente y superfluo<sup>122</sup>, ya que se produce un exceso de financiación que conduce a la realización de gastos irracionales<sup>123</sup>. De hecho, esta financiación pública ilimitada conlleva además un peligro de desconexión que puede darse entre los partidos políticos y la sociedad puesto que 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<sup>124</sup>.

Teniendo en cuenta los argumentos a favor y en contra de la financiación pública, consideramos que debe mantenerse el sistema de financiación pública vigente pues ello dota a los partidos de cierta estabilidad y permanencia; sin embargo, son necesarias algunas correcciones en relación con la necesaria superación de las discriminaciones entre partidos mayoritarios y minoritarios, así como limitar el incremento anual de la partida presupuestaria dedicada a subvenciones ordinarias con arreglo a algún criterio objetivo que impida la total discrecionalidad de los grupos parlamentarios (es decir, de los partidos mismos), en cada discusión de presupuestos<sup>125</sup>. Estableciendo un límite absoluto, que no pueda superar el IPC, por ejemplo<sup>126</sup>; o bien siguiendo el modelo alemán, supeditando la cuantía de la financiación pública al volumen de financiación privada de los partidos y, con carácter general, determinando que los fondos públicos no pueden superar un determinado porcentaje de los ingresos anuales de la formación política, incluso estableciendo a mayores una cuantía tope de financiación pública; se trataría, en definitiva, de que las aportaciones públicas solo cubriesen parcialmente los gastos de los partidos.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 93.

<sup>123</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 36 y ss.

<sup>124</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 94.

<sup>125</sup> BLANCO VALDES, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm.87 (1995), Págs. 190 y ss.

<sup>126</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 94.

<sup>127</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 46

Por lo que a la financiación privada respecta, el principal argumento favorable a la misma es la mayor conexión que se produce entre los partidos y la ciudadanía<sup>128</sup>. De hecho, todos los autores son partidarios de fomentar e incrementar al máximo las aportaciones de afiliados, militantes, simpatizantes, etc.<sup>129</sup>. En este sentido, HOLGADO GONZÁLEZ considera que la solución idónea para inmunizar a los partidos de toda dependencia del Estado es precisamente la estimulación de la participación de los ciudadanos<sup>130</sup>. Sin embargo, se valora también el peligro de que los partidos políticos queden “atrapados” por sus donantes y que se llegue a una dinámica intercambios de “favores”<sup>131</sup>.

La existencia de una financiación privada es consustancial con la propia naturaleza de los partidos como asociaciones privadas; no obstante, consideramos que dicha financiación no tiene por qué confluír en un aumento del grado de corrupción política, siempre y cuando dichos sistemas de financiación privada, se realicen con publicidad y transparencia<sup>132</sup>.

En este ámbito de la financiación privada, como hemos tenido ocasión de ver, se aprecia un esfuerzo por parte del legislador al restringir a los posibles donantes de partidos políticos y al limitar la cuantía de las donaciones anónimas. Por el contrario, existen otras donaciones de naturaleza privada que no han experimentado limitaciones normativas en igual medida. El mayor ejemplo de ello lo encontramos en las donaciones de bienes inmuebles, puesto que a lo largo de las sucesivas reformas de la legislación de partidos políticos, estas no han sufrido restricción cuantitativa alguna; intensificándose únicamente los requisitos en materia de transparencia<sup>133</sup>.

De igual manera, el esfuerzo del legislador estableciendo y restringiendo las donaciones realizadas a los partidos políticos, contrasta con la ausencia de límites con respecto a las donaciones a las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos. Compartiendo la visión de REBOLLO VARGAS, consideramos que no es

---

<sup>128</sup> DEL CASTILLO VERA, *Cuadernos y Debates* 47 (1993), Págs. 54 y ss.

<sup>129</sup> OLAIZOLA NOGALES, I. *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Págs. 94-95.

<sup>130</sup> HOLGADO GONZÁLEZ, *La financiación de los partidos políticos*, 2003, Pág. 177.

<sup>131</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 95.

<sup>132</sup> ALVAREZ CONDE, *Cuadernos y Debates*, 47, (1993), Pág. 24.

<sup>133</sup> RIDAO MARTÍN, en: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7 (2014), Pág. 216.

aventurado afirmar que la inexistencia de límites cuantitativos para la financiación de las fundaciones deviene en un insalvable obstáculo para garantizar la transparencia y la limitación de la financiación de los partidos políticos. O, dicho de otro forma: a pesar de que el legislador pretenda solventar las vías de financiación paralela que permite la LOFPP, “si no se aplica a las fundaciones el mismo régimen de prohibiciones a los que somete a los partidos políticos para evitar la financiación ilícita, el sistema continuará siendo estructuralmente ineficaz”<sup>134</sup>. Efectivamente, a modo de ejemplo, si la prohibición general sobre donaciones procedentes de personas jurídicas no es aplicable en lo que respecta a donaciones realizadas a entidades que están vinculadas a los partidos políticos, las aportaciones de las empresas a los partidos políticos pueden canalizarse a través de las asociaciones o fundaciones vinculadas a los mismos, que están exentas de tales restricciones<sup>135</sup>.

Precisamente, en relación con la total prohibición de que las personas jurídicas realicen donaciones a los partidos políticos, destaca el hecho de que se trate de una prohibición que no ha sido recomendada ni por el Tribunal de Cuentas, ni tampoco por el GRECO. Respecto a esta prohibición, en palabras de OLAIZOLA NOGALES “más allá de que genere un titular políticamente rentable, no es una buena decisión”. Efectivamente, compartiendo la visión que este autora manifiesta en este punto y, a pesar de que es cierto que la donaciones efectuadas por parte de las empresas pueden beneficiar a las formaciones políticas que mayores vínculos ideológicos tienen con los grupos empresariales, existiendo además el riesgo de que se produzca la denominada captura del legislador, igual de cierto es que la prohibición total y absoluta de estas donaciones no las elimina, sino que las oculta y ello podría neutralizarse mediante la aplicación de algunas precauciones. No obstante, hubiere sido deseable que no se consagrara una prohibición absoluta de las donaciones procedentes de personas jurídicas, sino un endurecimiento en el régimen aplicable, fundamentalmente, en materia de publicidad, esto es, permitiendo, por ejemplo, a las empresas realizar donaciones a los partidos políticos, pero debiendo estas ser publicitadas para que los ciudadanos puedan hacer un seguimiento continuo del comportamiento de los partidos con sus grandes donantes<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> REBOLLO VARGAS, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág.93.

<sup>135</sup> CRITILLO, en: *Hay Derecho. Por una conciencia cívica. Expansión* (Blog).

<sup>136</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 330.



En definitiva, la financiación privada es importante dado que potencia la vinculación entre los partidos políticos y la sociedad; sin embargo, es imprescindible que los sistemas de financiación privada se articulen de acuerdo a los principios de transparencia y publicidad; principios que, como se ha expuesto, han venido a incrementarse a partir de la reforma que se produce mediante la LO 3/2015.

### **3. Conclusiones y propuestas de mejora**

Atendiendo a todo lo expuesto, como conclusión final entendemos que el modelo de financiación únicamente considerado, no influye de forma decisiva en un mayor o menor nivel de corrupción. Consideramos que debe mantenerse el sistema de financiación mixta, pero limitando la cuantía, tanto de los recursos públicos, como de los de origen privado. 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<sup>137</sup>.

Nos parece fundamental limitar los gastos de los partidos, tanto los ordinarios como los electorales, porque precisamente, este nivel de gasto es una de las causas de corrupción. A partir del control de estos gastos, debería apostarse por una limitación de los recursos, tanto públicos como privados. Igualmente, es necesaria una adecuada limitación de los recursos públicos en función de los recursos privados, pero desde luego, lo que es imprescindible es que se limite el techo máximo de los recursos que puede acordarse cada año a través de los Presupuestos Generales del Estado. En suma, es necesario un reequilibrio en las cantidades que se otorgan a los partidos<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 98-99.

<sup>138</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 98-99.

Por otro lado, es imprescindible controlar 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 por lo tanto, pueden constituir una vía de escape para la financiación ilegal, ante las restricciones a las cuales sí están sometidas los partidos políticos, pero no las fundaciones vinculadas a los mismos<sup>139</sup>. Igualmente, es imprescindible que se fije un límite al endeudamiento de los partidos políticos con las entidades de crédito, ya que el mayor problema continúa siendo el sobreendeudamiento de los partidos, puesto que estos quedan en una posición vulnerable y excesivamente expuestos a las entidades financieras<sup>140</sup>.

De igual manera, si bien se aprecia un esfuerzo por parte de legislador de mejorar y perfeccionar el sistema de fiscalización y control de las donaciones, al introducir la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas todas las donaciones recibidas cuyo importe sea superior a 25.000 euros, así como todas las donaciones de bienes inmuebles, consideramos que no es suficiente con dicha notificación, sino que sería necesario que se llevase a cabo una verdadera auditoría.

Finalmente, no está de más recordar que, en realidad, son los propios partidos políticos quienes han de promulgar las leyes que regulan y limitan su propia financiación, lo cual dificulta sin duda una adecuada “autorregulación”. Se trata de dificultades inherentes al propio sistema de partidos políticos, que dificultan no solo el establecimiento de límites razonables a sus fuentes de financiación, sino también la implantación de transparencia en sus ingresos y gastos. Sería deseable, por lo tanto, alcanzar un nivel de transparencia que implicase no solo el control efectivo de las finanzas de los partidos políticos por parte de organismos externos, sino también la publicidad de los ingresos y de los gastos que llevan a cabo<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, 2014, Pág. 98-99.

<sup>140</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 465.

<sup>141</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 48-49.

#### IV. REGULACIÓN AUTÓNOMA DEL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1. Consideraciones previas

Como hemos venido anunciando a lo largo del presente estudio, la última reforma del CP mediante la LO 1/2015, introduce el delito de financiación ilegal de partidos políticos, habilitándose para ello el nuevo Título XIII bis del Libro II del CP<sup>142</sup>.

El debate para la introducción de este delito comenzó a finales del siglo XX. Concretamente, con el famoso caso “Filesa”, que data de 1998. En este caso, se declaró probada la existencia de un conglomerado de sociedades cuyo fin era garantizar la creación de fondos económicos con el objeto de que el PSOE pudiera afrontar los gastos de la campaña electoral de 1989, emitiendo facturas mercantiles relativas a informes que nunca existieron (realización de trabajos ficticios); y obteniendo grandes sumas de dinero que luego eran desviadas al PSOE. De este modo, se propició una financiación irregular de más de 1.000 millones de pesetas<sup>143</sup>.

En este contexto, comienza a ser objeto de crítica por parte de la doctrina la ausencia de un tipo que penase este tipo de conductas llevadas a cabo por parte de las formaciones políticas, lo cual obligaba a los Tribunales a remitirse a otros tipos penales como el blanqueo de capitales, el cohecho, el tráfico de influencias, la apropiación indebida, la administración desleal, delitos electorales<sup>144</sup>, lo que, en muchas ocasiones, suponía lagunas de punibilidad dado que la ausencia de un tipo concreto de financiación ilegal de partidos obligaba a acudir a la tipificación de tales comportamientos mediante los delitos ahora mencionados, no recogiendo en muchos casos todo el significado antijurídico de la conducta<sup>145</sup>. De hecho, ZUGALDÍA ESPINAR, ya criticaba la omisión de un tipo penal de financiación ilegal de partidos políticos afirmando, en relación con las misma, que: “Pese a su extraordinaria gravedad, se encuentra regulada

---

<sup>142</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, Código Penal. Publicado en: BOE núm 77, de 31/03/2015.

<sup>143</sup> GONZALEZ BARRERA, en: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2017-1, Págs. 24-25.

<sup>144</sup> GONZALEZ BARRERA, en: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2017-1, Pág. 25.

<sup>145</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág.128.

exclusivamente en una ley de carácter administrativa (la LO 8/2007) (...). Esta situación legislativa, no evita las eventuales responsabilidades criminales en las que pueden incurrir las personas físicas que actúen en el ámbito del partido para lograr su financiación ilegal”<sup>146</sup>.

Por lo demás, siguiendo una de las constantes del Derecho penal español de los últimos tiempos, este nuevo delito nace condicionado por el denominado “Derecho penal del caso”, en esta ocasión concretamente del “caso Gürtel y la financiación irregular del PP”, que responde a todo un entramado de casos de corrupción con ramificaciones y conexiones que se extienden por varias Comunidades Autónomas<sup>147</sup>.

Como antecedente más próximo a la tipificación del delito de financiación ilegal de partidos políticos, encontramos la propuesta que se incluía en el “Plan de regeneración democrática” que anunció el Gobierno del PP en octubre de 2014. Es destacable que en los casos de corrupción que se produjeron con anterioridad al caso Gürtel: del PSOE (Filesa, Malesa y Time Export), del PP (Naseiro y Soller), del PNV (el caso de las tragaperras), o de CiU (el caso de Casinos de Cataluña), no tuvieron el efecto acelerador de reformas penales en materia de lucha contra la corrupción, que sí se ha producido en este caso<sup>148</sup>.

Ante este panorama, y con objeto de dar respuesta penal a los casos de corrupción ocurridos en nuestro país, comienza a darse el debate en torno a la posible incorporación de un nuevo tipo penal de financiación ilegal de partidos políticos en la reforma de 2015. Y así fue motivado en la exposición de motivos de la LO 1/2015, donde se destaca que se introduce la figura de la financiación ilegal de los partidos políticos, confirmándose que: “Finalmente, la reforma introduce un nuevo Título XIII bis con la rúbrica «De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos», integrado por los dos nuevos artículos 304 bis y 304 ter, que da respuesta penal a la necesidad de definir un tipo penal específico para estos actos delictivos, ya que en la vigente legislación española no existe un delito concreto que esté tipificado como delito de

---

<sup>146</sup> ZUGALDIA ESPINAR, en: *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm 11 (2014), Pág. 382.

<sup>147</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ, / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs. 125-126.

<sup>148</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ, / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs. 125-126.

financiación ilegal de partidos políticos. Con esta modificación se castigará a aquellas personas que acepten y reciban donaciones ilegales o que participen en estructuras u organizaciones cuyo principal objeto sea el de financiar ilegalmente a un partido político”<sup>149</sup>.

Sin embargo, la conveniencia y necesidad de incorporar este delito al CP no fue pacífica. Así, un sector de la doctrina pone de manifiesto los inconvenientes que presenta la tipificación de la financiación ilegal de partidos políticos esgrimiendo argumentos tales como que no conviene alimentar la inflación penal y que el ámbito de los partidos políticos es especialmente delicado y por ello, es prioritario fortalecer los mecanismos de control administrativos y políticos<sup>150</sup>.

Frente a estos, otro sector de la doctrina considera pertinente y necesaria la introducción del delito de financiación ilegal de partidos en el CP esgrimiendo distintos argumentos, entre los que me gustaría destacar los siguientes: las evidentes conexiones existentes entre la financiación de los partidos políticos y los casos más graves de corrupción ocurridos en nuestro país; lo insatisfactorio que resulta acudir a figuras próximas (cohecho, malversación...), que no terminan de captar todo el significado antijurídico de las conductas, generando lagunas de punibilidad; el instrumento de prevención que supone este delito, en relación con posteriores abusos o desviaciones en el ejercicio de la función pública, operando de este modo como sistema preventivo, dada la insuficiencia de sistemas pre-penales de control; así como el hecho de que dejar el ámbito sancionador de la actuación de financiación ilegal de los partidos políticos a la Administración, fundamentalmente en los casos de corrupción más graves, no es eficaz, ya que los cargos de dirección de la misma están ocupados por políticos, lo cual supone un riesgo de neutralidad y equidad en la apertura de procedimientos sancionadores y el consiguiente establecimiento de sanciones<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, Código Penal en: GONZALEZ BARRERA, en: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2017-1, Pág. 26.

<sup>150</sup> MAROTO CALATAYUD, *La financiación ilegal de partidos políticos*, 2015, Pág. 319.

<sup>151</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs.128-129.

Esgrimidos los argumentos, tanto a favor, como en contra de la introducción de un delito de financiación ilegal de partidos políticos. A lo largo del presente estudio, se realiza un análisis y valoración sobre la necesidad de incorporación de este delito en el CP, poniendo igualmente de relieve, las reflexiones que suscita la regulación de este delito, tal y como ha quedado configurado.

En este punto, conviene detener nuestra atención en el proceso legislativo que se da hasta que efectivamente se produce la tipificación del delito de financiación ilegal de partidos políticos en el CP, el cual no fue fácil. En efecto, el principal problema fue la ubicación de este nuevo delito en el CP, lo cual quedó patente en las enmiendas al articulado sobre la reforma del CP<sup>152</sup>.

En primer lugar, la enmienda introducida por UPyD. Este partido propuso la consideración de este delito, como un delito contra la Administración Pública, requiriéndose para ello la adición de un nuevo Capítulo XI, bajo la rúbrica de “De los delitos de financiación ilegal de partidos políticos y de enriquecimiento ilícito de cargo público”. El grupo político consideró que los numerosos escándalos de corrupción política en nuestro país obligaban, entre muchas otras medidas de regeneración democrática, a tipificar como delito la financiación ilegal de partidos políticos para los casos más graves como pudieran ser la aceptación de donaciones por encima de un margen significativamente superior a las sanciones previstas en la Ley de Financiación de Partidos, la existencia de una contabilidad B, o la existencia de patrimonio en el extranjero no declarado<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> A los efectos oportunos, consúltese BOCG núm. 66-2, de 10 de diciembre de 2014 en el que se establecen las Enmiendas al articulado del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>153</sup> El texto propuesto y presentado a enmienda era, mediante la adición del artículo 455 bis, el siguiente:

Artículo 445 bis. Financiación Ilegal de partidos políticos, fundaciones vinculadas y sindicatos.

1. Serán castigados con la pena de prisión de seis meses a tres años y multa de doce a veinticuatro meses los miembros de la dirección, del órgano de administración, así como los responsables de la gestión económico-financiera de cualquier partido político, fundación dependiente de un partido político o sindicato, constituido o en formación, cuando, en nombre del mismo:

a) Acepten donaciones, condonaciones u operaciones asimiladas que sean constitutivas de infracción administrativa del artículo 17.1.a) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, por un importe conjunto superior a 175.000 euros anuales para donaciones de personas físicas o jurídicas, personas anónimas, finalistas o revocables.

b) Falsearen las cuentas anuales u otros documentos que deban reflejar la situación jurídica o económica de la entidad, lleven doble contabilidad o hubieran cometido irregularidades relevantes para la comprensión de la situación patrimonial o financiera del partido.

Por otro lado, el PSOE abogó por la introducción de un nuevo Capítulo XV bajo la rúbrica de “De los delitos cometidos con ocasión de la financiación de los partidos políticos” con cuatro nuevos arts. 304 bis, 304 ter, 304 quáter y 304 quinquies, donde se tipifican como delito determinados comportamientos cometidos con ocasión de la financiación a partidos políticos<sup>154</sup>. Considera el PSOE necesaria la introducción de este

---

c) Se demuestre la existencia de cuentas o patrimonio, en territorio nacional o extranjero, que no se encuentren debidamente recogidos en la contabilidad del partido, y no se puedan justificar en función de su actividad habitual, su régimen de financiación o los informes del Tribunal de Cuentas.

d) Utilicen los fondos provenientes de subvenciones públicas de carácter electoral u ordinaria de cualquier administración pública para fines ajenos a la actividad habitual de los grupos políticos constituidos.

Se considerará inmerso en este supuesto toda utilización de dichos fondos para la atribución de complementos salariales y otras dietas al margen de las legalmente previstas.

En estos casos también serán penalmente responsables aquellos que se beneficien directamente de los fondos públicos asignados.

2. Cuando el partido político, fundación dependiente o sindicato al que se refiere el párrafo anterior funcione en diferentes ámbitos territoriales u orgánicos con autonomía financiera responderán por los delitos los miembros de la dirección u órgano de administración que tenga encomendada la gestión de la respectiva autonomía financiera.

No obstante, lo anterior, cuando los miembros de la dirección u órgano de administración superior de la que depende funcionalmente hayan permitido, participado u ocultado dichas actividades delictivas serán igualmente responsables penales de las mismas.

3. Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis, un partido político, fundación vinculada o sindicato, persona jurídica, sean responsables de los delitos comprendidos en este Artículo, se les impondrá la pena de multa de seis meses a dos años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33”. Consúltese BOG núm. 66-2, de 10 de diciembre de 2014, págs. 395-396.

<sup>154</sup> El texto propuesto y presentado a enmienda era el siguiente:

“Artículo 304 bis. Los representantes legales y administradores de hecho o de derecho de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que cometiere en documento público, oficial o mercantil, alguna de las falsedades descritas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, con la finalidad de falsear sus cuentas anuales u otros documentos que deban reflejar su situación económica-financiera-patrimonial, para negar, impedir u obstruir el control externo de la misma, serán castigados, además de con las penas previstas para los concretos delitos cometidos, con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años. Cualquier otra omisión o falsedad deliberada de la situación económico- financiero-patrimonial de las entidades mencionadas para otras finalidades no previstas en el párrafo anterior serán castigadas con la pena inferior en grado.

Artículo 304 ter. Serán castigados con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de uno a dos años, los que con conocimiento de la comisión del delito previsto en el artículo anterior y sin haber participado en el mismo como autor o cómplice, intervinieren con posterioridad en el mismo, ocultando, alterando o inutilizando el cuerpo, los efectos o instrumentos del delito para impedir su descubrimiento o ayudando a los responsables del mismo a eludir la investigación de la autoridad o sus agentes.

Artículo 304 quáter. 1. Los representantes legales y administradores de hecho o de derecho de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, que acepten donaciones contraviniendo

nuevo delito dada la aparición de casos de corrupción vinculados a las actuaciones de cargos públicos que, a juicio de este partido político, ha producido un evidente debilitamiento de la confianza ciudadana en sus instituciones democráticas.

Junto a estas propuestas, son reseñables las enmiendas presentadas por el grupo parlamentario Compromís, mediante la adición del art. 422 ter, incorporándolo como un delito contra la Administración Pública situado tras el delito de cohecho, así como la enmienda presentada por el PNV, que lo incorpora como un delito de carácter socioeconómico, al considerar que debe comprender un delito de financiación fraudulenta del art. 286 bis, relacionándolo con los delitos de corrupción en los negocios<sup>155</sup>.

Existe una realidad común en las enmiendas de todos estos grupos parlamentarios, al concebir todos ellos a los partidos políticos como un cauce fundamental para la representación de la voluntad popular y pilar del pluralismo político, tal y como se reconoce en el art. 6 de la Constitución, así como la necesidad de reformar la realidad democrática existente en España<sup>156</sup>.

Dispuesto lo anterior, este delito aparece en un título de nueva creación, el Título XIII bis, inmediatamente después de los delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico, bajo la rúbrica “De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”. Conviene reseñar que el Título XIII bis no figuraba en el proyecto de ley

---

los requisitos y limitaciones establecidos en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos, o incumplieren de igual modo cualquier otra limitación o prohibición prevista en dicha ley, serán castigados con las penas de prisión de dos a seis años y multa del tanto a séxtuplo de la cantidad recibida, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años. 2. Los representantes legales y administradores de hecho o de derecho de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, que habiendo transcurrido seis meses desde que hubieron debido presentar las cuentas correspondientes al último ejercicio, no las hubieran presentado o no hubieran subsanado en plazo las deficiencias detectadas serán castigados con las penas de multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de seis meses a dos años.

Artículo 304 quinquies. Los que, por sí mismos o como administradores de hecho o de derecho de una sociedad, realicen donación a partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores contraviniendo los requisitos y limitaciones establecidos en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos, o en la legislación electoral, serán castigados con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de tanto a séxtuplo de la cantidad donada, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y la imposibilidad de contratar con las administraciones públicas de dos a cuatro años.” Consúltase BOCG núm. 66-2, de 10 de diciembre de 2014, págs. 470-472.

<sup>155</sup>GONZALEZ BARRERA, en: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2017-1, Pág. 86.

<sup>156</sup> GONZALEZ BARRERA, en: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2017-1, Pág. 86.



orgánica aprobado por el Consejo de Ministros, enviado a las Cámaras y publicado en el BOCG el 4 de octubre de 2013, sino que se introdujo, vía enmienda (núm. 886) presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, en diciembre de 2014<sup>157</sup>.

## **2. Regulación penal de la financiación ilegal de los partidos políticos.**

La LO 1/2015 de reforma del CP, consagra la tipificación autónoma del delito de financiación ilegal de los partidos políticos, la cual incorpora un nuevo Título, el XIII bis, bajo la rúbrica “De los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”, ubicado entre los Delitos contra el Patrimonio y el Orden Socioeconómico (Título XIII) y los Delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (Título XIV)<sup>158</sup>.

El nuevo delito de financiación ilegal de partidos políticos incluye dos artículos, el 304 bis y 304 ter. En cuanto al art. 304 bis, se configuran en él dos tipos básicos alternativos (apartados 1 y 4), los cuales se complementan con una serie de tipos agravados (apartados 2 y 3); consagrándose en el apartado 5 la responsabilidad penal de los partidos políticos, en su condición de persona jurídica. Con respecto al art. 304 ter, en él se regula un tipo cualificado cuando la financiación ilegal de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electorales se realice a través de una estructura u organización específicamente destinada a tal fin<sup>159</sup>.

A continuación, procedemos a realizar un análisis del bien jurídico protegido y si está justificada la intervención del Derecho Penal en este ámbito de financiación ilegal. Igualmente, en las líneas que siguen se pretende llevar a cabo un análisis técnico-jurídico de las modalidades típicas que configuran el delito, poniendo de relieve los problemas y defectos de forma que la actual regulación presenta.

---

<sup>157</sup>JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Pág. 3.

<sup>158</sup>SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 129.

<sup>159</sup>REBOLLO VARGAS, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Pág. 66.

## 2.1. Bien jurídico protegido

Con carácter previo al estudio técnico-jurídico de los arts. 304 bis y 304 ter, y con objeto de justificar la intervención penal en el ámbito de la financiación ilegal de los partidos políticos, creando una figura delictiva particular que recoja concretamente esta práctica, es necesario esclarecer si existe un bien jurídico específico merecedor de protección penal. Tengamos en cuenta que, hasta que no se produce la reforma del CP mediante la LO 1/2015, la ausencia de la tipificación autónoma o específica de un delito de financiación ilegal de partidos políticos no implicaba que muchas de las conductas que se producían en este ámbito no fuesen penalmente sancionables, acudiéndose a otras categorías delictivas ya recogidas en el CP y, fundamentalmente, a los Delitos contra la Administración de Justicia. Ahora bien, la práctica ha puesto de relieve que recurrir a estas otras figuras delictivas en muchas ocasiones genera la existencia de lagunas de punibilidad, dado que hay conductas que con los tipos penales actuales no son punibles<sup>160</sup>. No obstante, si se afirma que existe un bien jurídico merecedor de protección penal en el ámbito de la financiación ilegal de partidos, se entenderá que su tipificación está justificada<sup>161</sup>.

Según opinión de diversos autores, se puede afirmar con carácter general que el bien jurídico protegido se identifica con el correcto funcionamiento del sistema de democrático de partidos. Así, para MAROTO CALATAYUD el injusto de la financiación ilegal de partidos políticos se concreta específicamente en la alteración del funcionamiento del sistema entre partidos como quiebra de la democracia interna y la oligarquización de las organizaciones de carácter político que se ven implicadas<sup>162</sup>. En esta misma línea, otros autores han considerado que la financiación ilegal de partidos políticos lesiona bienes jurídicos autónomos, tales como la transparencia de la financiación, la democracia interna de los partidos políticos, así como la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Piénsese, por ejemplo, en el Concejal de urbanismo que recibe una donación a cambio de una adjudicación a una empresa. La empresa paga, pero parte del dinero se la queda el concejal y parte lo entrega al partido político. Brevemente, en este caso, el Concejal responderá como autor de un delito de cohecho pasivo y la empresa responderá por cohecho activo. Ahora bien ¿qué ocurre con el cargo del partido político o con el partido político como persona jurídica? Resultan impunes.

<sup>161</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 14.

<sup>162</sup> MAROTO CALATAYUD, *La financiación ilegal de partidos políticos*, 2015, Pág. 378.

<sup>163</sup> En este sentido, consúltese, entre otros, GONZÁLEZ CUSSAC, *Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015*, 201, Pág. 950.

Por otro lado, OLAIZOLA NOGALES, ha venido matizar la visión de MAROTO CALATAYUD y NIETO MARTIN, considerando que el funcionamiento del sistema de partidos en sí mismo no constituye un bien jurídico merecedor de protección penal, sino que, más bien, el criterio para determinar cuándo una conducta de financiación ilegal merece reproche penal debe venir derivado de las propias funciones constitucionales que ejercen los partidos políticos hacia los ciudadanos y que, tal y como dispone el art. 6 de la Constitución son expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política. No obstante, la principal función de los partidos es aglutinar la voluntad popular para transformarla en voluntad del Estado a través de los órganos públicos representativos y, por tanto, ejercer de intermediarios entre la sociedad y el Estado<sup>164</sup>. Y, precisamente, esa formación y manifestación de la voluntad popular ejercida libre de injerencias extrañas que busquen favorecer intereses y voluntades particulares frente a la voluntad programática, constituirá el bien jurídico protegido en el delito de financiación ilegal<sup>165</sup>.

Considera esta autora que la voluntad popular expresada libre de injerencias constituye un bien jurídico de suficiente entidad para ser merecedor de protección penal, dado que actualmente la consideración que se tiene de los partidos políticos es que son sujetos imprescindibles para el funcionamiento del Estado democrático representativo, hasta el punto de que el TC ha convenido que el Estado se configura como un “Estado de partidos”<sup>166</sup>. De hecho, en nuestro sistema de partidos, estos constituyen el principal cauce de expresión ciudadana<sup>167</sup>.

Cómo anunciábamos, OLAIZOLA NOGALES, ha venido a profundizar la visión que MAROTO CALATAYUD y NIETO MARTIN tienen en cuanto al bien jurídico protegido merecedor de protección penal. Así, si bien esta autora considera que la democracia interna dentro del partido y la transparencia constituyen elementos básicos para que la formación y manifestación de la voluntad popular se configuren correctamente, sin embargo, individualmente considerados, considera esta autora que no

---

<sup>164</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional del Estado*, 2006, Págs. 16 ss.

<sup>165</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 15-16.

<sup>166</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 02/02/1981, N.º 3/1981.

<sup>167</sup> BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional del Estado*, 2006, Págs. 16 ss.

tienen entidad suficiente para ser reconocidos como un bienes jurídicos penales, al menos autónomos<sup>168</sup>.

En lo que se refiere a la democracia interna dentro del partido, es cierto que los partidos políticos deben elaborar democráticamente su voluntad programática para que la voluntad final pueda considerarse popular en su plenitud; y también lo es que, cuanto menor sea la democracia interna de los partidos, mayor será el riesgo de clientelismo, ya que cuanto menos democráticos sean los procesos internos del partido para la elección de cargos, confección de listas, etc. más dependerán los elegidos de los que ostentan el poder en el partido y mayor influencia podrán ejercer estos sobre aquellos. Sin embargo, tal y como apunta OLAIZOLA NOGALES, entendemos que la democracia interna autónomamente considerada no tiene suficiente entidad para ser reconocida como un bien jurídico penal, puesto que la perturbación de los procesos internos de los partidos políticos no consideramos que tenga entidad suficiente para constituir un injusto específico. Los partidos políticos se protegen como entidades que prestan a los ciudadanos un servicio básico en una sociedad democrática, como es la representación de la voluntad popular, como instrumentos canalizadores de los intereses ciudadanos. Por lo tanto, si bien la democracia interna será un requisito funcional necesario para que la manifestación de la voluntad popular sea correcta, no consideramos que tenga la categoría de bien jurídico. Es decir, para que se produzca la intervención del Derecho penal y, en consecuencia, la tipificación autónoma de la conducta, será necesario que ésta vaya más allá de la lesión o puesta en peligro de la democracia interna<sup>169</sup>.

En la misma línea y en cuanto a la transparencia, OLAIZOLA NOGALES, tampoco considera que autónomamente considerada se trate de un bien jurídico con entidad suficiente para que quede justificada la intervención penal. Si bien, esta autora reconoce que 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 dirigentes, puesto que la publicidad tanto de los donantes como de las donaciones permite a los ciudadanos estar alerta acerca de las posibles desviaciones y abusos de poder que puedan presentarse en el futuro, apostando por una transparencia completa, continua y oportuna en la que se

---

<sup>168</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 17-18.

<sup>169</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Págs. 17-18.

establezcan mecanismos de vigilancia, de control y de sanción en caso de incumplimiento<sup>170</sup>.

En definitiva y a la vista de lo anteriormente expuesto, compartiendo la visión de OLAIZOLA NOGALES, entendiendo que el peligro que se debe conjurar es que los partidos favorezcan intereses particulares a cambio de las donaciones, en vez de representar la voluntad popular, consideramos que no cualquier conducta de financiación ilegal será merecedora de sanción penal, o al menos no cualquier conducta desarrollada en este ámbito vendrá a integrar un posible delito autónomo de financiación ilegal, sino que, en efecto, para que quede justificada la intervención del Derecho penal en este campo, será necesario que se constate al menos un peligro cercano de favorecimiento de intereses particulares, en detrimento de la voluntad popular<sup>171</sup>.

### **¿Es correcta la ubicación que se le ha dado al delito de financiación ilegal de partidos políticos en el Código penal?**

Analizado el bien jurídico protegido en las conductas realizadas en el ámbito de la financiación ilegal de partidos políticos y justificada la intervención del Derecho penal en este ámbito, si atendemos a la ubicación sistemática que a este delito de financiación ilegal se le ha otorgado, esto es, en el nuevo Título XIII bis, tras los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico y antes de los delitos contra la hacienda pública y la seguridad social, su ubicación es, cuanto menos, dudosa, dado que el bien jurídico que se intenta proteger con este tipo penal, no se identifica con su ubicación en el CP.

Compartiendo la visión de OLAIZOLA NOGALES en este ámbito y considerando necesario que las conductas típicas pongan en peligro la función que los partidos ejercen hacia los ciudadanos, esto es, la representación de la voluntad popular y del pluralismo político que el art. 6 CE garantiza, por ser este el bien jurídico que merece protección penal, esta autora se muestra partidaria de ubicar el delito de financiación ilegal de

---

<sup>170</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 18.

<sup>171</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 19.

partidos políticos en el Título XXI del CP, entre los delitos contra la Constitución<sup>172</sup>, así, afirma OLAIZOLA NOGALES que “un posible delito de financiación ilegal no guarda ninguna relación con valores de carácter económico. Si hay algún bien jurídico que merezca ser protegido frente a este tipo de conductas será un bien jurídico relacionado con las funciones constitucionales que cumplen los partidos políticos, por lo que la ubicación de estos preceptos debería ser entre los delitos contra la Constitución”<sup>173</sup>. En esta línea, MUÑOZ CONDE entiende que la financiación ilegal de partidos políticos debería constituir un delito contra el orden constitucional, debido a la importancia institucional que se reconoce a los partidos políticos como canalizadores de la voluntad popular, ya que el correcto funcionamiento del orden constitucional requiere la actuación de buena fe de los partidos políticos, en condiciones de igualdad y garantizando el pluralismo político<sup>174</sup>. En definitiva, a nuestro juicio, la ubicación que se le ha otorgado al delito de financiación ilegal de partidos políticos es errónea ya que, atendiendo al bien jurídico penal protegido, este debiera haberse ubicado en los delitos contra la Constitución.

## 2.2. Modalidades típicas

### 2.2.1. Los delitos del artículo 304 bis CP

El art. 304 bis del CP ha venido a consagrar un tipo básico que a su vez viene a desglosarse en dos tipos básicos alternativos y autónomos (art. 304 bis 1 y art. 304 bis 4) y dos tipos agravados (art. 304 bis 2 y art. 304 bis 3). Igualmente, conforme a lo establecido en el art. 31 bis del CP, ha venido a establecerse una cláusula de responsabilidad penal del partido político (art. 304 bis 5). De este modo, el art. 304 bis queda redactado de la siguiente manera:

*“1. Será castigado con una pena de multa del triplo al quintuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación,*

---

<sup>172</sup> OLAIZOLA NOGALES, *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un foco de corrupción*, 2014, Págs. 208 y 209.

<sup>173</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 14

<sup>174</sup> MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal. Parte Especial*, 2015, Págs. 474-475.

*coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5. Uno de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.*

*2. Los hechos anteriores serán castigados con una pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo de su valor o del exceso cuando:*

*a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5. Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido.*

*b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7. Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros.*

*3. Si los hechos a que se refiere el apartado anterior resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.*

*4. Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de los números anteriores.*

*5. Las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33”.*

A continuación, se procede a realizar un análisis de las citadas modalidades típicas que constituyen el delito de financiación ilegal de partidos políticos.

#### 2.2.1.1. El tipo básico (artículo 304 bis, apartados 1 y 4)

El art. 304 bis recoge dos tipos básicos autónomos y alternativos en función de cual sea la posición que se ocupe en la financiación ilegal: la de recibir (apartado 1), o la de entregar (apartado 4). De este modo, los tipos básicos mencionados castigan al que:

A. “Reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el art. 5.1 de la LO

8/2007 de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos” (art. 304 bis 1) y;

- B. Al que “entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido, federación, coalición o agrupación de electores, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de los números anteriores” (art. 304 bis 4).

El objeto material del delito de financiación ilegal de partidos políticos está constituido por las donaciones o aportaciones que se realizan al partido político. Como se puede observar de la lectura del precepto, el art. 304 bis del CP hace referencia únicamente a la financiación privada, tipificando concretamente la infracción de lo dispuesto en el art. 5.1 LOFPP<sup>175</sup>, que prohíbe los siguientes tipos de donaciones:

- Donaciones anónimas, finalistas o revocables

Tras la modificación de la LOFPP por LO 5/2012, de 22 de octubre, se establece expresamente la prohibición de que las donaciones puedan revocarse, de que se concedan con carácter finalista, o de que sean anónimas, con ello, se pretende evitar que las aportaciones privadas se efectúen con la finalidad de asegurar un determinado favor futuro por parte del partido político que llega al gobierno.

En este punto, conviene aclarar estos tres conceptos. Así, serán donaciones anónimas aquellas en que no se haga constar la persona o personas que las realizan, bien porque no figure ningún nombre, bien porque figurando, este sea ficticio o se utilice un pseudónimo. Igualmente, por donaciones finalistas deben entenderse aquellas que siendo o no anónimas, se realizan exclusivamente para la consecución de un fin de carácter objetivo. Finalmente, serán consideradas como donaciones de carácter revocable aquellas que siendo o no anónimas o finalistas, puedan a voluntad de quien las realiza, quedar sin efecto en cualquier momento<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Recuérdese que el artículo 5.1 LOFPP dispone que: “Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente: a) Donaciones anónimas, finalistas o revocables. b) Donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales. c) Donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica”.

<sup>176</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs. 133-134.



.- Donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales.

Como resulta lógico, el legislador se está refiriendo únicamente a las donaciones de personas físicas, dado que tras la reforma efectuada por LO 3/2015, de 30 de marzo, las personas jurídicas no pueden realizar aportaciones a los partidos políticos. En cualquier caso, llama la atención que se exceptúen de este límite las donaciones de bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos del art. 4.2.e) LOFPP, esto es, siempre que se haga constar la identificación del donante y que se atestigüe documentalmente la entrega del bien donado y el carácter irrevocable de la donación. En consecuencia y como acertadamente apunta PUENTE DE ABA estamos aquí ante una de las posibilidades de eludir tal límite impuesto por la LOFPP, ya que en vez de efectuar una donación de dinero o una donación en especie que no sea un bien inmueble, ya que ambas están sujetas al límite de 50.000 euros, podría donarse un bien inmueble que tuviera un valor mayor<sup>177</sup>.

Como se puede observar, el legislador ha establecido como franja límite para distinguir la infracción administrativa del delito la cuantía de 50.000 euros. A nuestro modo de ver, nos hallamos ante una cuantía elevada y por ello, consideramos que hubiese sido deseable establecer un sistema cuantitativo graduado, de forma que por debajo de esta cuantía, se hubiesen fijado diferentes graduaciones para considerar la conducta o bien como infracción, o bien como delito. De esta forma, entendemos que se dotaría de un cierto contenido de lesividad al precepto, dejando a un lado la opción de elevar de forma automática a la categoría de delito ciertas infracciones administrativas de la legislación de partidos.

- Donaciones procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica.

En este punto se ha suscitado un gran debate puesto que son las personas jurídicas las que pueden realizar aportaciones más cuantiosas y, en consecuencia, pueden constituirse en un grupo de influencia sobre el partido político a favor de los intereses de la entidad, pudiendo llegar a ejercer presión sobre los cargos públicos de esa agrupación política. Sin embargo, no existe acuerdo total en cuanto a la prohibición

---

<sup>177</sup> PUENTE DE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 72-73.

absoluta de las donaciones procedentes de personas jurídicas y, por ende, con respecto a la necesidad de sancionar penalmente la vulneración de esta prohibición específica. La controversia se suscita entorno a la mejor forma de evitar la influencia de ciertas entidades en los partidos políticos: o vetando absolutamente las donaciones provenientes de personas jurídicas, o permitiéndola, si bien en un marco de transparencia y publicidad. Igualmente, llama la atención que ha sido únicamente la LOFPP la que ha prohibido las donaciones procedentes de personas jurídicas y, sin embargo, tal restricción no ha sido introducida en la LOREG<sup>178</sup>.

En suma, el art. 304 bis, viene a tipificar las infracciones contenidas en el art. 5.1 LOFPP y, por lo tanto, el tipo básico de financiación ilegal de partidos políticos, se configura como la prototípica ley penal en blanco<sup>179</sup>, ya que se produce una remisión expresa e íntegra a la normativa extrapenal (LOFPP) para definir el comportamiento típico<sup>180</sup>.

Históricamente se han venido ofreciendo dos conceptos de leyes penales en blanco: por un lado, el concepto amplio, que comprende toda aquella norma penal que efectúa una remisión a cualquier otra norma para definir el supuesto de hecho. Y, por otro lado, el restrictivo, que se limita a las leyes penales las cuales se remiten a normas de rango inferior. Y son estas últimas las que han planteado problemas de constitucionalidad y, más concretamente, aquellas en que la remisión se efectúa no a leyes ordinarias, sino normas de rango reglamentario, ya que en estos casos la descripción del comportamiento típico quedaría ya fuera del alcance del poder legislativo. Conviene en este punto poner de manifiesto que el TC ha admitido las remisiones a normas de carácter reglamentario siempre que el reenvío normativo sea expreso y justificado en razón del bien jurídico protegido, y que la ley penal contenga el núcleo esencial de la prohibición, de modo que queden satisfechas las exigencias de certeza y concreción en la definición del comportamiento típico<sup>181</sup>. Dichas consideraciones encuentran su justificación en el hecho de que la norma de complemento no reviste el rango de Ley Orgánica exigible a la ley penal, y por lo tanto estableciendo estos requisitos, el TC ha

---

<sup>178</sup> PUENTE DE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 73-74.

<sup>179</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs. 131.

<sup>180</sup> PUENTE DE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág.74.

<sup>181</sup> Entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional de 15/06/1998. Nº. 120/1998.

pretendido salvaguardar la vigencia del principio de legalidad en materia penal, que se caracteriza por la exigencia de esta norma especialmente reforzada para crear infracciones y sanciones penales. La ley penal en blanco consagrada en el art. 304 bis es, cuanto menos, singular, ya que las remisiones que se efectúan se remiten a otra norma con el mismo rango que el CP: otra Ley Orgánica, la reguladora de la financiación de los partidos políticos. No obstante, considerada salvaguardada la vertiente formal del principio de legalidad penal, el debate se suscita en torno a si el art. 304 bis contiene realmente el núcleo esencial de la prohibición penal y satisface los requisitos de certeza y concreción en la definición del comportamiento típico, puesto que el precepto penal no describe en absoluto la conducta típica sino que se remite íntegramente a la norma extrapenal, produciéndose un solapamiento total entre la infracción penal y la infracción administrativa. En consecuencia, podemos plantearnos si es posible que se produzca una vulneración del principio *non bis in ídem*, dado que el CP no aporta elementos típicos adicionales, que nos permitan diferenciar ambas infracciones<sup>182</sup>.

Si bien el art. 304 bis CP en su apartado 1 incorpora exactamente el objeto de prohibición del art. 5.1 LOFPP, esto es, las donaciones ilícitas, no ocurre lo mismo con la definición de la conducta típica. En efecto, la norma penal se refiere a “recibir” la donación o aportación, mientras que el art. 5.1 LOFPP menciona “aceptar” o “recibir”. En consecuencia, cabe plantearse si para cometer este delito será suficiente manifestar la aceptación de la donación, o si por el contrario, se requiere una entrega efectiva del dinero o bien en términos estrictos. Entendemos que es más correcto atender a esta última interpretación teniendo en cuenta que, a diferencia de la LOFPP, el CP alude exclusivamente al verbo “recibir”. Igualmente, procede hacer mención al art. 17.2.a) LOFPP, ya que tipifica como infracción muy grave la “aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los arts. 4, 5, 7 y 8”. En atención al mencionado precepto, la simple manifestación de aceptación constituirá infracción de la LOFPP, mientras que la recepción efectiva dará lugar a la comisión del delito del art. 304 bis. Por otro lado, el art. 304 bis del CP tampoco alude a la conducta de “solicitar” la donación ilegal, que provendría del ámbito del partido político. Sin embargo y a diferencia de lo que ocurre con la conducta de “aceptación”,

---

<sup>182</sup> PUENTE DE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs.75-76.

en la LOFPP no existe una infracción que castigue la solicitud de donaciones ilegales por parte del partido político. Si bien es cierto que se ha planteado la posibilidad de castigar la solicitud como tentativa, sin embargo, resulta complicado considerar tanto la aceptación, como la solicitud como modalidades de inicio de la ejecución del delito, cuando la conducta típica alude estrictamente al verbo “recibir”. En definitiva, se restringe la intervención penal únicamente a la recepción efectiva de la donación o aportación ilegal<sup>183</sup> y, en consecuencia, la solicitud de la donación o aportación irregular no será constitutiva ni de infracción administrativa, ni de delito. De esta forma, entendemos que la redacción del precepto en este punto es, cuanto menos, cuestionable, dado que consideramos que con la simple solicitud, el bien jurídico protegido se ve afectado pues la conducta típica comienza a desplegarse, con independencia de si el delito llega o no a consumarse.

Por lo que se refiere al apartado 4 del art. 304 bis, aquí se castiga a la contraparte, es decir, a quien entrega la aportación o donación ilegal. De nuevo se restringe la conducta típica a “entregar” de forma efectiva, sin que sea suficiente el simple acto de “ofrecer”, de modo que el mero ofrecimiento queda al margen del art. 304 bis, sin siquiera ser susceptible de ser calificado como tentativa. Además, el comportamiento de “ofrecer” no puede tampoco integrarse en el ámbito de las infracciones consagrado por la LOFPP, ya que las infracciones previstas en el art. 17 de la misma, tal y como indica su apartado 1<sup>184</sup>, vienen referidas exclusivamente a las actuaciones de los partidos políticos, y no de los donantes<sup>185</sup>.

Como puede verse, la normativa penal se remite exclusivamente a los supuestos recogidos en el art. 5.1 LOFPP. En consecuencia, el comportamiento típico de la financiación ilegal de partidos está centrándose exclusivamente en los fondos de origen privado. No obstante, mediante esta regulación el legislador ha dejado al margen de la intervención penal los fondos de origen público que reciben los partidos políticos. Asimismo, se refiere exclusivamente a la financiación ordinaria de los partidos

---

<sup>183</sup> PUENTE DE ABA, L.M, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 76-77.

<sup>184</sup> A los efectos oportunos el artículo 17.1 LOFPP establece que: “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 que se tipifican en este artículo, siempre que no constituyan delito”.

<sup>185</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 77.

políticos, sin remitirse a la LOREG, en la que se regula la financiación de carácter electoral. Y además, aún en el estrecho marco de incidencia de este art. 304 bis CP, no se seleccionan todas las conductas irregulares en el ámbito de la financiación privada, a pesar de que algunas de ellas son más graves que las incluidas en el tipo<sup>186</sup>. A continuación, se realiza un examen de las conductas (tanto en el ámbito de la financiación electoral, como en el ámbito de la financiación pública y privada) que, pese a su gravedad, han quedado excluidas en el tipo penal:

- La financiación electoral

Como se ha expresado, el ámbito típico del art. 304 bis CP no incluye las conductas irregulares que puedan desarrollarse en el ámbito de la financiación de carácter electoral. Si bien es cierto que la LOREG consagra una serie de delitos electorales, no se contiene en ella ninguna infracción de carácter penal. La LOREG regula los comportamientos de financiación ilegal en los arts. 127 y siguientes. Como ya se hacía referencia en el epígrafe relativo a “La financiación de los partidos políticos en España”, se contempla una financiación estatal, de carácter público, existiendo igualmente la posibilidad de que se realicen donaciones privadas con objeto de sufragar los gastos electorales. Igualmente, la LOREG establece una serie de límites y prohibiciones en esta financiación; así, es destacable como en su art. 128 prohíbe las aportaciones realizadas por empresas públicas, o por empresas que tengan un contrato vigente con las Administraciones públicas, o por entidades o personas extranjeras. Asimismo, en el art. 129 se prohíbe que una misma persona, física o jurídica, realice aportaciones de más de 10.000 euros a un mismo partido político. En virtud del art. 153 LOREG, dichas conductas serán constitutivas de una infracción electoral, pues el citado precepto dispone que será constitutiva de infracción electoral cualquier vulneración de las normas obligatorias establecidas en la misma Ley. En este punto, es necesario hacer la mención a la LOFPP ya que en su art. 17 regula como infracción muy grave, grave o leve (en función de la cuantía), la superación de los límites de gastos electorales establecidos en la LOREG<sup>187</sup>. No obstante, las conductas irregulares en el ámbito de la financiación electoral serán constitutivas de infracción electoral y, cuando se superen

---

<sup>186</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 77-78.

<sup>187</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 78.

los límites establecidos en la LOREG, dichas conductas serán constitutivas de infracción administrativa, según la LOFPP, pero no de infracción de carácter penal.

En el ámbito de financiación electoral, en la sección dedicada a los delitos electorales únicamente encontramos el art. 149 LOREG, que castiga a “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 aumento o disminución de las partidas contables”. No obstante, apréciase que en este artículo únicamente se castiga el falseamiento de la contabilidad electoral con objeto de encubrir aportaciones irregulares, pero no se castiga ni la obtención, ni la concesión de financiación ilegal. Compartiendo la visión de PUENTE ABA, consideramos que el delito de financiación ilegal de partidos políticos debería haber incluido como conducta típica el falseamiento de la contabilidad que sí aparece en la LOREG, pero previéndose además el castigo de quien aporta o recibe fondos de forma ilícita, lo cual no ha sido previsto en el delito electoral de falseamiento consagrado en la LOREG<sup>188</sup>.

- La financiación pública

El art. 304 bis CP tampoco incluye la financiación pública, cuando se trata de la forma de financiación más importante para los partidos políticos y, en este campo, como ahora se expondrá, también pueden producirse conductas de financiación ilegal que, sin embargo, el CP no ha incluido<sup>189</sup>.

En este campo, básicamente encontramos una forma de financiación pública de carácter ilícito que puede darse en el supuesto en que, en el ámbito de una relación jurídica entre una entidad privada y la Administración Pública, se entrega dinero procedente de caudales públicos con la finalidad de que el ente privado lo desvíe a la formación política<sup>190</sup>. No obstante, se trata de utilizar algún acto jurídico con objeto de desviar caudales públicos a un partido político; piénsese por ejemplo en las adjudicaciones de contratos del sector público y en la concesión de ayudas y

---

<sup>188</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 78-79.

<sup>189</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 79.

<sup>190</sup> NIETO MARTIN, *Financiación ilegal de partidos políticos*, 2006, Págs. 128-129.

subvenciones. De esta forma, cuando la Administración entrega una suma de dinero a una entidad privada, está entregando además una cantidad adicional para que esta última sea entregada a una concreta formación política<sup>191</sup>. Ejemplo de ello podría ser el pago de un sobre precio por la ejecución de un contrato del sector público, de forma que esta cantidad adicional sea transferida por la entidad privada al partido político; otro ejemplo podría ser la exigencia de traspasar a la formación política un porcentaje de un subvención obtenida por una entidad privada, tal y como ocurrió en el “caso Parellols”, al que ya se ha hecho referencia en el presente estudio<sup>192</sup>.

Junto a las aportaciones dinerarias, podemos igualmente encontrar supuestos de financiación pública irregular mediante aportaciones en especie. Retomando el supuesto analizado en el párrafo anterior, esto es, la transmisión de caudales públicos a los partidos políticos, pueden ofrecerse también ejemplos en este ámbito. Así, conviene destacar que la LOREG consagra como una de las vías de financiación pública de las campañas electorales, las subvenciones estatales dedicadas a sufragar los gastos que se derivan del envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas y de publicidad electoral. Dichas subvenciones se calculan en función de la representación obtenida en las elecciones<sup>193</sup>. Igualmente, recordemos que la LOREG también contempla la “financiación pública indirecta”, consistente en el que el Estado realiza prestaciones materiales (utilización gratuita de espacios y lugares públicos y utilización de medios de comunicación de titularidad pública)<sup>194</sup>. En ambos casos estamos ante supuestos de financiación de los partidos políticos mediante aportaciones de titularidad pública<sup>195</sup>.

Igualmente y como forma de financiación pública irregular, además de los dos supuestos analizados, podría pensarse también en la conducta unilateral del partido político que, con la finalidad de acceder a las subvenciones legales, llevase a cabo algún comportamiento irregular, falseando datos, para conseguir financiación pública; o recibiendo una subvención para una determinada finalidad, y empleándola para otro objetivo distinto, es decir, para sufragar otros gastos del partido; o simplemente cuando

---

<sup>191</sup> NIETO MARTIN, *Financiación ilegal de partidos políticos*, 2006, Págs.128-129.

<sup>192</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 79-80.

<sup>193</sup> HOLGADO GONZALEZ, *La financiación de los partidos en España*, 2003, Págs. 63 y ss.

<sup>194</sup> HOLGADO GONZALEZ, *La financiación de los partidos en España*, 2003, Págs. 81 y ss.

<sup>195</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 81.

los fondos recibidos son empleados en actividades que no están legalmente permitidas<sup>196</sup>.

En definitiva, en el ámbito de la financiación ilegal de los partidos políticos, encontramos dos figuras claramente diferenciadas: por un lado, quien realiza la aportación y, por otro lado, el partido político que la recibe. Además, si atendemos al origen de la financiación, esto es, pública o privada, la parte financiadora podrá ser o bien un particular (ente privado) o bien la propia Administración Pública. En este punto, debemos tener en cuenta que el partido político financiado generalmente tendrá algún tipo de representatividad en las instituciones democráticas, de modo que algunos de sus integrantes desempeñarán cargos dentro de la propia Administración. De este modo, el escenario que se crea es propicio para generar un amplio abanico de opciones a la hora de identificar los flujos de circulación de la financiación ilegal. Ante este panorama, no puede descuidarse ni la incriminación de todas aquellas conductas que supongan la vulneración del bien jurídico protegido, ni tampoco la sanción a todos los sujetos implicados en este proceso de financiación irregular. No obstante, se hace necesaria una regulación penal completa en el ámbito de la financiación ilegal de partidos que englobe la sanción de todos los comportamientos irregulares tanto en la financiación de origen privado, como en la de origen público, castigando, en este último ámbito, conductas como las que hemos analizado; de este modo, la financiación pública ilegal implicaría un acto de disposición de recursos públicos destinado a financiar partidos políticos, sin habilitación legal al respecto<sup>197</sup>.

- La financiación privada

Para finalizar con las conductas que, pese a su gravedad, quedan excluidas del art. 304 bis CP, haremos referencia a la financiación de origen privado pues si bien en el mencionado precepto vienen a tipificarse conductas de financiación a partir de fondos privados; sin embargo, únicamente se tipifican las conductas establecidas en el art. 5.1 LOFPP; no obstante quedan excluidas del ámbito de aplicación del art. 304 bis CP varias conductas que pueden abrir vías de financiación ilegal:

---

<sup>196</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 83.

<sup>197</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 84-85.



En primer lugar, queda fuera del ámbito de aplicación del art. 304 bis CP la prohibición de que las entidades de crédito efectúen condonaciones parciales o totales de deuda a los partidos políticos (art. 4.4 LFPF)<sup>198</sup>, cuando, tal y como se ha puesto de manifiesto en el informe del GRECO relativo a España, mediante esta vía se realizan aportaciones significativas de fondos a las formaciones políticas; ya sea porque los préstamos son concedidos en condiciones muy ventajosas, o simplemente porque llegado un determinado momento se cancela la deuda pendiente con la entidad bancaria. Recordemos que, tal prohibición se establece a través de la LO 3/2015, de 30 de marzo, sin embargo, resulta criticable el hecho de que, a pesar de que se prohíben las condonaciones totales o parciales de deuda, no se hayan establecido límites a la concesión de préstamos en condiciones muy ventajosas, ni a su renegociación, todo lo cual hace que no se erradique absolutamente el trato de favor que pueden recibir las formaciones políticas por parte de las entidades de crédito<sup>199</sup>.

Igualmente, quedan al margen del tipo penal las donaciones de bienes inmuebles, que no están ni prohibidas, ni sujetas a ningún límite cuantitativo por la LOFPF siendo únicamente sometidas a ciertos requisitos formales, cuyo incumplimiento, dada su regulación, no constituiría ilícito penal<sup>200</sup> y que, tal y como se ha expuesto en el presente estudio, pueden constituir una vía para eludir las prohibiciones establecidas en este ámbito de financiación de los partidos políticos.

Tampoco encontramos en el art. 304 bis CP referencia alguna a las donaciones de personas con contrato vigente con la Administración pública<sup>201</sup>. Es obvio que la

---

<sup>198</sup> El artículo 4.4. LOFPF prohíbe la condonación total o parcial de deuda a los partidos políticos por parte de las entidades bancarias. Así, el mencionado precepto en su párrafo segundo dispone lo siguiente: “Las entidades de crédito no podrán efectuar condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos. A estos efectos se entiende por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado”. No obstante, el hecho de que tal conducta no haya sido recogida en el artículo 304 bis CP, implica que la condonación total o parcial de deuda por parte de las entidades bancarias constituya infracción administrativa, pero no delito de financiación ilegal de partidos políticos.

<sup>199</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 85-86.

<sup>200</sup> SANTANA VEGA en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 135.

<sup>201</sup> Tras la reforma efectuada mediante la LO 3/2015, en el artículo 4.2.a) LOFPF se establece esta prohibición, disponiendo que “los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público”. Esta modificación es congruente con la prohibición de que las personas jurídicas realicen donaciones a los partidos políticos, introducida también mediante la LO 3/2015 ya que con anterioridad a la reforma era el artículo 4.2 c) LOFPF era el que disponía que: que “los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o

consagración de esta prohibición responde al conflicto de intereses que se plantea, dado que resulta inadmisibles que una persona seleccionada para concluir un contrato con la Administración pública, efectúe donaciones al partido político cuyos miembros forman parte de la propia Administración, puesto que ello podría comprometer la neutralidad en los procedimientos (reglados) de contratación administrativa. Igualmente ya se ha puesto de manifiesto en el presente estudio, y es objeto de crítica el hecho de que la LOFPP establezca un lapso temporal tan restringido, limitándose solo al período en que está vigente el contrato con la Administración; por las mismas razones indicadas, debería extenderse también la prohibición a las personas que ya han finalizado el contrato, al menos durante un determinado período de tiempo, y también a las personas que van a concurrir al procedimiento de selección, ya que precisamente en este último caso es donde aflora más nítidamente el riesgo de que la persona busque la adjudicación de la contratación a cambio de la financiación a la formación política<sup>202</sup>.

La configuración del tipo penal deja también fuera las operaciones asimiladas, esto es, la asunción de gastos del partido por parte de tercero. Realmente esta puede ser una vía especialmente idónea para aportar fondos al partido sorteando las prohibiciones y limitaciones legales. Recordemos que una muestra de este tipo de comportamientos la tenemos en la sentencia del “caso Pallerols” (SAP Barcelona 53/2013, 21 enero), en el que se condenó a los acusados por los delitos de malversación, fraude de subvenciones y falsedad documental<sup>203</sup>.

Igualmente, no podemos olvidar que el art. 304 bis CP tampoco recoge las donaciones efectuadas a fundaciones o entidades vinculadas a los partidos políticos y que además, recordemos no están sujetas a ningún tipo de límite cuantitativo, pudiendo constituir de esta forma una importante vía de financiación para los partidos políticos, eludiendo, mediante la recepción de donaciones por medio de estas entidades, los límites y prohibiciones que se han ido estableciendo en este ámbito de la financiación irregular de las formaciones políticas.

---

indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público”.

<sup>202</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 87.

<sup>203</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 86.

Finalmente, conviene analizar un último supuesto de financiación privada ilegal y que tampoco ha sido recogido por el CP. Así, en el ámbito de una relación jurídica entre una entidad privada y la Administración Pública, podría ser aquel en que la entidad se compromete a aportar fondos privados, es decir, fondos pertenecientes a la propia entidad, al partido político<sup>204</sup>. No obstante, ello implicaría que un ente privado, con el objetivo de entablar algún tipo de relación con la Administración pública, o de obtener fondos públicos para cualquier finalidad, se comprometiese a realizar una donación a un partido político<sup>205</sup>. Ejemplo claro de este supuesto podría ser el “caso AVE”, en el que las empresas a quienes la Administración había adjudicado la construcción de las infraestructuras del AVE, a cambio realizaban comisiones para financiar al partido político al cual pertenecían las autoridades competentes. En este supuesto, las aportaciones que se realizan al partido político no son caudales públicos, puesto que no pertenecen a la Administración, sino que se trata de aportaciones que son propiedad del propio ente privado. Lo que caracteriza a esta forma de financiación es que se utiliza la figura del funcionario público para hacer llegar esta particular forma de financiación a la formación política; es decir, la autoridad o funcionario público se prevalece de su condición de tal para obtener de forma ilícita recursos económicos que se destinan a la formación política; piénsese, por ejemplo, en aquellos supuestos en que la adjudicación de un contrato o la concesión de una subvención se condiciona a que el ente privado, que se beneficia de tal adjudicación o concesión, aporte recursos económicos al partido político<sup>206</sup>. Igualmente, podrían establecerse otros ejemplos en los que se supedita la realización de algún tipo de comportamiento por parte de la Administración Pública, condicionando a que la entidad privada financie a una determinada formación política, así podría ser este el caso de la recalificación de terrenos o la concesión de una licencia para la realización de una obra o de cualquier otra actividad<sup>207</sup>. Igualmente, sería posible que la entidad privada financiará ilegalmente al partido político mediante en especie pertenecientes a la propia entidad privada, cuando tales aportaciones responden a una determinación de una autoridad o funcionario público<sup>208</sup>.

---

<sup>204</sup> NIETO MARTIN, *Financiación ilegal de partidos políticos*, 2006, Pág. 128-129.

<sup>205</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 80.

<sup>206</sup> NIETO MARTIN, “*Financiación ilegal de partidos políticos*”, 2006, Págs. 128-129.

<sup>207</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 80-81.

<sup>208</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 81.

En definitiva, el art. 304 bis del CP al no realizar una asunción expresa de los supuestos ahora mencionados, ni hace una remisión genérica a lo que la ley considera donaciones o aportaciones prohibidas, sino concreta y determinada a un artículo de la LOFPP, hace complicada la asimilación de estos supuestos al ámbito penal, incluso cuando algunos de los supuestos son más graves que los incluidos en el tipo<sup>209</sup>, lo cual resulta sumamente criticable, pues quedan excluidas de tipificación como delito de financiación ilegal de partidos políticos, verdaderas conductas de financiación realizadas al margen de lo establecido en la ley.

Analizadas las conductas que pese a su gravedad quedan excluidas del ámbito de aplicación del art. 304 bis, y en lo que al autor del delito respecta, como más arriba anunciábamos, el citado precepto castiga tanto a quien recibe la donación (apartado 1), como al que la entrega (apartado 4) . De este modo, cuando nos hallamos ante la financiación irregular de los partidos políticos podemos encontrar tres sujetos intervinientes en la misma: el propio partido político, el donante y, en muchas ocasiones, encontramos también un sujeto que actúa como intermediario, recibiendo la donación para posteriormente desviarla al partido o agrupación política. Como es lógico, debe castigarse a las tres categorías de sujetos por su participación que conforma la financiación de carácter ilícito; sin embargo, hemos de detenernos en examinar como configura nuestro CP su participación en los hechos típicos. Por un lado, el apartado 1 castiga al que reciba las aportaciones destinadas al partido político, teniendo cabida no únicamente los miembros de los partidos políticos que reciben la financiación irregular, sino también los sujetos que actúan como intermediarios y reciben la donación o aportación ilegal para desviarla al partido político. Igualmente, MUÑOZ CUESTA considera que el autor de la financiación irregular “no será exclusivamente el que reciba materialmente la donación o aportación, sino todo el que, con capacidad de decisión sobre el funcionamiento del partido consienta en incorporarlos a la masa de bienes de éste”<sup>210</sup>. En este punto es importante que tengamos en cuenta que el CP no configura al partido político, federación, coalición o agrupación de electores como los sujetos activos del delito, sino que castiga “al que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político” y demás sujetos mencionados. Por consiguiente, aquí quedarán

---

<sup>209</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Págs. 133 a 135.

<sup>210</sup> MUÑOZ CUESTA, J. en *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2015, Pág.3.

englobadas las conductas no solo de los miembros de partidos políticos que reciben la financiación irregular, sino también de los sujetos o entidades intermediarias que reciben la donación prohibida para posteriormente derivarla al partido político. En consecuencia, podrá ser autor del delito cualquier persona dentro del partido político que tenga capacidad para recibir la donación destinada a la formación política, y en general cualquiera que reciba la donación y la incorpore al patrimonio del partido<sup>211</sup>. Por otro lado, el apartado 4 del art. 304 bis castiga al sujeto que entrega la donación, es decir, al donante, con las mismas penas que corresponderían a quien la recibe<sup>212</sup>.

Es fundamental que tengamos en cuenta que el comportamiento desarrollado por la formación política se recoge tanto en el CP, en el que se sanciona la recepción de la donación; como en la LOFPP, en la cual se sanciona el acto de aceptar una donación. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la figura del donante, ya que la misma únicamente se sanciona en el Código Penal, puesto que la LOFPP regula la financiación de los partidos políticos exclusivamente desde la perspectiva de estos últimos, siendo los únicos que pueden cometer las infracciones previstas en esta norma<sup>213</sup>.

En relación con estas premisas, el CP se refiere a la formación política. Según el art.1 LOFPP, la expresión “partido político” ha de comprender no solo a los propios partidos en sentido estricto, sino también a las federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores<sup>214</sup>. En consecuencia, el CP en el apartado 4 del art. 304 bis, decide hacer mención directamente a estas cuatro clases de formaciones como sujetos que reciben la financiación prohibida, a las que aluden tanto la LOFPP, como el CP<sup>215</sup>.

En lo que a la federación de partidos respecta, está recogida, pero no específicamente regulada, en la normativa electoral, salvo en algunos datos como que sólo podrá utilizar la denominación con que se haya inscrito en el Registro, si bien

---

<sup>211</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 101.

<sup>212</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 94-95.

<sup>213</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 95.

<sup>214</sup> En efecto, el artículo 1 LOFPP declara que: “La financiación de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores se ajustará a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica. A los efectos de esta Ley la expresión «partido político» comprenderá, en su caso, al conjunto de entidades mencionadas anteriormente”.

<sup>215</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 95.

pueden adoptar para una determinada circunscripción una denominación específica, manteniendo la referencia a la denominación común<sup>216</sup>.

En cuanto a la coalición electoral, esta puede ser definida como un acuerdo de dos o más partidos políticos con la finalidad de presentarse unidos y por tanto en lista única a unas elecciones. Sin embargo, en el supuesto de que fuesen por separado y llegasen a un acuerdo para gobernar, en ese caso estaríamos en presencia de un Gobierno de coalición<sup>217</sup>.

Por lo que a una agrupación de electores se refiere, la definición más correcta de la misma podría ser la de conjunto de ciudadanos que se asocia para presentarse a unas elecciones, restringiéndose su ámbito a la circunscripción en la que se presenta y requiriendo el cumplimiento de unos determinados requisitos (firmas), caracterizándose igualmente por su carácter temporal, pues “muere” con la legislatura para la cual fue precisamente constituida<sup>218</sup>.

En este punto, conviene recalcar que la LOREG emplea también el término de asociación electoral, el cual no se incluye ni en el art. 1 de la LOFP, ni en el art. 304 bis CP. Ello plantea un problema ya que en el caso de que las donaciones o aportaciones fuesen dirigidas a estas asociaciones electorales, estaríamos ante un conflicto en cuanto a su inclusión o no en el ámbito de aplicación del tipo. No obstante, una interpretación contextual y orientada a la protección del bien jurídico-penal protegido en este delito, no debería en ningún caso plantear problemas en su inclusión<sup>219</sup>.

A pesar de todo lo expuesto, lo más destacable no es la citada enumeración de los destinatarios de las donaciones y aportaciones, sino los que faltan. Más específicamente, están ausentes las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos. De hecho, la propia LOFP no solo las excluye de la expresión “partido

---

<sup>216</sup> Al respecto, consúltese el artículo 1.3 Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Financiación de Partidos Políticos, así como el artículo 44.1 LOREG

<sup>217</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 137.

<sup>218</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 137.

<sup>219</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 137.

político” sino que, lo que es aún más importante, y como ya analizábamos en el epígrafe correspondiente a “Los sistemas de financiación en España” les aplica un régimen mucho más flexible en relación con los límites de su financiación. Efectivamente, recordemos que estas entidades han sido ubicadas en la Disposición Adicional Séptima de la LOFPP donde, si bien se las somete a los mismos mecanismos de fiscalización y control aplicables a los partidos políticos (Títulos V y VI LOFPP), se las excluye de determinadas limitaciones en relación con las donaciones privadas: se les aplican las previsiones del Título II de la LOFPP con excepción de lo previsto en los apartados b) y c) del art. 5.1, de modo que pueden recibir donaciones de personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica sin ningún tipo de limitación en su cantidad. Si bien la reforma mediante la LOFPP efectuada por LO 3/2015, de 30 de marzo, se introducen una serie de criterios que permiten establecer cuándo una fundación o entidad puede considerarse vinculada a un partido político<sup>220</sup>, y además termina con la posibilidad de que tales entidades reciban donaciones de personas que tengan un contrato vigente con la Administración pública, el hecho de que no se les someta a los mismos límites personales y cuantitativos que a los partidos políticos, configura un serio problema para garantizar una auténtica transparencia y limitación en los procesos de financiación de las formaciones políticas. En definitiva, se trata de una regulación

---

<sup>220</sup> De acuerdo al apartado 1 de la Disposición Adicional Séptima de la LOFPP: “Se considera que una fundación está vinculada o es dependiente de un partido político cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se constituya con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, del partido político o de otra fundación o entidad vinculada o dependiente de aquel. b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades. c) Que el partido político, directamente o a través de entidades vinculadas, pueda nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del patronato. d) Que sea designada como fundación vinculada por el partido político, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Se considera que una entidad está vinculada o es dependiente de un partido político cuando este ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de aquella. En particular, se presumirá que existe control cuando el partido político se encuentre en relación con la entidad en alguna de las siguientes situaciones: a) Posea la mayoría de los derechos de voto. b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración. c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto. d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del máximo órgano de dirección del partido político o de otra entidad vinculada o dependiente de aquel. e) Que sea designada como entidad vinculada por el partido político, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. A los efectos de este apartado, a los derechos de voto del partido político se añadirán los que posea a través de otras fundaciones o entidades vinculadas a o dependientes de ellos o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta del partido político o de otras fundaciones o entidades vinculadas a o dependientes de aquel o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona. Se presume que una persona actúa por cuenta del partido político cuando su intervención en el órgano de administración derive de un nombramiento realizado por el partido político o de la titularidad de un cargo para el que haya sido designado por el partido político”.

absolutamente criticable, ya que deja abiertas amplias vías de financiación a las entidades vinculadas, que están vedadas para los propios partidos políticos. En suma, la financiación de estas entidades recibe un trato más privilegiado que la correspondiente a los propios partidos políticos y, junto con ello, son excluidas del círculo de sujetos activos del delito de financiación ilegal del art. 304 bis del CP, todo lo cual resulta sumamente reprochable. Consideramos que una regulación que pretenda realmente asegurar la transparencia y evitar la financiación irregular, tanto en el ámbito penal, como extrapenal, debe aglutinar a todo tipo de agrupaciones políticas con los partidos políticos, incluyendo por lo tanto, a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos<sup>221</sup>.

En este punto es conveniente poner de manifiesto que se ha planteado la posibilidad de que concurra el delito de financiación ilegal de partidos políticos en el supuesto de que la donación obtenida por la fundación o entidad vinculada fuese utilizada con la finalidad de sufragar gastos del partido, derivando su castigo en este supuesto de su condición de donante en virtud del apartado 4 del art. 304 bis CP, dado que se estaría realizando una aportación prohibida a un partido político. Sin embargo, en virtud de la configuración que se ha otorgado al art. 304 bis CP, no se puede considerar delictivo este comportamiento pues este precepto únicamente castiga (en sus apartados 1 y 4) la infracción de lo dispuesto en el art. 5.1 LOFPP, que regula exclusivamente las donaciones privadas a los partidos políticos; por lo que quedan excluidas del ámbito penal las operaciones asimiladas, esto es, la asunción de gastos del partido por parte de terceros, de tal modo que cuando cualquier entidad (incluso las vinculadas a un partido político) sufraga cualquier tipo de gastos (pago de bienes, deudas o salarios) estará cometiendo a lo sumo una infracción de la LOFPP. Únicamente cabría admitir su sanción penal como donante en el caso de que entregara directamente los fondos al partido, pero en este caso se estaría incurriendo en la prohibición de que una persona jurídica efectúe donaciones a un partido político<sup>222</sup>.

En cuanto a la consumación del delito de financiación ilegal, dependerá de la concreta acción típica contemplada en las dos modalidades delictivas de los apartados 1 y 4 del art. 304 bis CP. Recordemos que en el apartado 1 se castiga la recepción de

---

<sup>221</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 95-98.

<sup>222</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 98-99.



donaciones y en el apartado 4 se sanciona la entrega de aportaciones prohibidas. Si bien la utilización del verbo “recibir” puede suscitar duda en cuanto a cómo calificar la mera aceptación de la aportación prohibida, cuando todavía no se ha materializado; y, en el caso de la entrega, el interrogante surge en lo relativo a cómo tratar el mero ofrecimiento de la contribución, cuando todavía no se ha llevado a cabo su entrega efectiva, como anteriormente se explicaba, si atendemos a la configuración típica de ambas modalidades típicas, podemos entender que el legislador ha querido restringir la intervención penal al momento en que la donación prohibida ya se ha materializado, entrando en el ámbito de actuación de la formación política. No obstante, el delito se consume en el momento en que se produce la entrega efectiva de la donación o aportación prohibida. Recuérdese además que el art. 17.2 LOFPP sanciona la “aceptación de donaciones”, por lo tanto, la simple acción de aceptar la aportación aun cuando todavía no se haya recibido materialmente, será susceptible de constituir infracción administrativa, pero no delito. Sin embargo, la LOFPP no contempla la conducta del donante, es decir, de quien entrega la donación al partido político. Así, se plantea, si el simple ofrecimiento o la mera aceptación, cuando la entrega de la donación aún no se ha materializado, son comportamientos impunes o pueden ser considerados como tentativa de este delito. A respecto, es complicado entender que la manifestación de la intención de aportar una donación ilícita, o la expresión de la disponibilidad de recibirla, puedan considerarse como inicio de los actos ejecutivos del delito de financiación ilegal de partidos políticos. Aun identificando un peligro para el bien jurídico protegido en alguna de estas conductas unilaterales, o incluso en el acuerdo mutuo de proceder a la entrega y consecuente recepción de la aportación, realmente no estamos ante el inicio de las acciones típicas de entregar o de recibir y, por tanto, no pueden ser calificadas como tentativa del delito de financiación ilegal de partidos<sup>223</sup>.

Sin embargo, sí existen otras situaciones que podrían ser calificadas como tentativa del delito de financiación ilegal cuando se materializan actos que constituyen el inicio de las acciones de entregar o recibir, pero por causas ajenas al autor del delito no se produce la recepción o la entrega efectiva, piénsese por ejemplo en la realización una o varias transferencias bancarias que pretenden disimular el origen del dinero y que por causas externas del donante no llegan a manos de su donatario, el comienzo de estas

---

<sup>223</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 99-100.

actividades que implican disponer de un bien para dirigirlo a manos de su destinatario puede calificarse como tentativa de art. 304 bis, apartado 4. Y, lo mismo sucede en el caso de recepción, ya que podría constituir tentativa del art. 304 bis, apartado 1, por ejemplo, la facilitación de un número de cuenta bancaria al donante para que pueda aportar los fondos<sup>224</sup>.

Con respecto a la consumación del delito, finalmente, nos gustaría detenernos, por su singularidad, en el supuesto en que la modalidad de financiación ilícita implica la infracción del apartado b) del art. 5.1 LOFPP, que prohíbe la entrega de donaciones superiores a 50.000 euros anuales por parte de la misma persona física. Al respecto, el límite es anual, por lo tanto, no habría impedimento en considerar que el delito se entiende cometido en el momento en que se supera dicha cantidad, bien sea mediante una única acción o por el contrario, cuando se realiza una sucesiva entrega de aportaciones en menor cuantía, en cuyo caso, el delito se entenderá cometido y por lo tanto, consumado, en el momento de realizar la donación que determine la superación de tal límite cuantitativo. El fraccionamiento de las aportaciones puede constituir una técnica para huir de esta clase de limitaciones; sin embargo, consideramos que si existe una adecuada política de control y transparencia, será sencillo identificar al donante que contribuye en reiteradas ocasiones. El problema se plantea en el comportamiento ilícito cuando además de fraccionarse el importe de la donación, se disfraza de alguna forma la identidad del donante<sup>225</sup>.

Para finalizar con el análisis jurídico de los tipos básicos de financiación ilegal de partidos, esto es, los apartados 1 y 4 del art. 304 bis CP, debemos hacer referencia a la penalidad. La pena prevista para el tipo básico (apartados 1 y 4 del art. 304 bis CP) es de multa del triplo al quíntuplo del importe del valor global de la aportación efectuada. Tal sanción ha sido objeto de críticas por considerarse benévola y, en consecuencia, por su reducido efecto preventivo. Por su parte, la sanción administrativa para la infracción equivalente contenida en la LOFPP<sup>226</sup> es de multa del doble al quíntuplo de la cantidad que exceda del límite legalmente permitido, por tanto, la multa penal reviste mayor gravedad que la infracción administrativa. En atención a la penas, hubiese sido deseable

---

<sup>224</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 100.

<sup>225</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pags. 100-101.

<sup>226</sup> Concretamente, se trataría de la infracción muy grave establecida en el art. 17.2.a) LOFPP, consistente en la aceptación de donaciones que contravengan las disposiciones contenidas en la propia LOFPP.

la inclusión de otras posibles sanciones que consideramos especialmente idóneas para este tipo de conductas, tales como la pérdida del cargo en aquellos casos en que el miembro del partido ostente algún cargo público, la pérdida del derecho de sufragio pasivo, o la imposibilidad de obtener ayudas de naturaleza pública o privada<sup>227</sup>. Es cierto que se pueden aplicar como accesorias las penas de inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo o de inhabilitación especial para empleo o cargo público o para cualquier otro derecho, pero solo en relación con los tipos agravados, ya que no pueden imponerse penas accesorias consagradas en el art. 56 del CP a quien cometa la figura básica, que sólo prevé la pena de multa<sup>228</sup>. Finalmente, entendemos que hubiese sido conveniente, desde una perspectiva disuasoria, que el partido político perdiera los fondos ilícitamente obtenidos, mediante la aplicación de la pena accesoria del decomiso; sin embargo, la reforma del CP efectuada en 2015, si bien ha ampliado el número de delitos a los que puede aplicarse la figura del decomiso, por el contrario, resulta que los partidos políticos no están incluidos en esta lista, lo cual supone una clara renuncia a un mecanismo óptimo que podría tener consecuencias enormes como instrumento para devaluar la ventaja competitiva que hace atractiva la financiación ilegal<sup>229</sup>.

#### 2.2.1.2. Los tipos agravados (El artículo 304 bis CP, apartados 2 y 3)

Los apartados 2 y 3 del art. 304 bis CP contienen los tipos agravados del delito de financiación ilegal de partidos políticos, cuyo objeto de agravación se centra primordialmente en la cuantía económica de la aportación ilícita. Los referidos tipos agravados se aplican tanto a la conducta recogida en el apartado 1 (puesto que tanto el apartado 2 como el 3 comienza su redacción refiriéndose a “los hechos anteriores”) relativa a la recepción de donaciones ilícitas, como a la conducta recogida en el

---

<sup>227</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 103-104.

<sup>228</sup> Resulta conveniente recordar que el artículo 56 CP consagra la posibilidad de establecer penas accesorias, pero cuando la principal sea una pena de prisión inferior a diez años. Así, el citado precepto dispone que: “1. En las penas de prisión inferiores a diez años, los jueces o tribunales impondrán, atendiendo a la gravedad del delito, como penas accesorias, alguna o algunas de las siguientes: 1.º Suspensión de empleo o cargo público. 2.º Inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. 3.º Inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria, comercio, ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento o cualquier otro derecho, la privación de la patria potestad, si estos derechos hubieran tenido relación directa con el delito cometido, debiendo determinarse expresamente en la sentencia esta vinculación, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el artículo 579 de este Código. 2. Lo previsto en este artículo se entiende sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en otros preceptos de este Código respecto de la imposición de estas penas”.

<sup>229</sup> MAROTO CALATAYUD, *La financiación ilegal de partidos políticos*, 2015, Pág. 293.

apartado 4, esto es, la entrega de aportaciones ilícitas. En las líneas que siguen se proceda a analizar cada uno de los referidos subtipos agravados.

A) Tipo cualificado de primer grado (Art. 304 bis 2)

El subtipo agravado previsto en el apartado 2 del art. 304 bis del Código Penal dispone lo siguiente:

*“Los hechos anteriores serán castigados con una pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo de su valor o del exceso cuando:*

*a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5. Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido.*

*b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7. Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros”.*

El denominador común a todas estas agravaciones es el de fundamentar el plus de antijuridicidad con relación a las conductas típicas básicas por la relevancia de la suma de dinero recibida o entregada como donación o aportación<sup>230</sup>. No obstante, el legislador ha considerado exclusivamente un elemento cuantitativo a la hora de construir la agravación.

Establecidos los tipos cualificados, en las líneas que siguen, procedemos a realizar una serie de matices sobre su inclusión en el CP por parte del legislador, haciendo referencia a los dos supuestos que se consagran en el apartado 2 (letra a) y letra b)).

- Donaciones del artículo 5.1 LOFPP (apartado a) artículo 304 bis 2)

De la lectura del precepto se observa que el tipo agravado castiga las donaciones prohibidas en el art. 5.1 a) y c) LOFPP, cuando éstas superen la cuantía de 500.000 euros. Conviene recordar que en el referido precepto se prohíben las donaciones

---

<sup>230</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 139.

anónimas, finalistas o revocables (letra a), así como las que provengan de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica (letra c). No obstante, la realización de estas donaciones (finalistas, anónimas o revocable; o procedentes de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica) dará lugar a la aplicación del tipo básico previsto en el apartado 1 del art. 304 bis CP y, cuando la donación ilícita supere la referida cuantía de 500.000 euros, será susceptible de aplicación el tipo agravado consagrado en el art. 304 bis 2.a). Si tenemos en cuenta que la pena prevista en el tipo básico es exclusivamente de multa, resulta criticable el elevado umbral que se establece para que puede apreciarse el tipo agravado y, en consecuencia, el gran salto penológico que se da entre el tipo básico y los tipos agravados del apartado 2, que castiga con pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa, frente a la pena exclusiva de multa con la que sanciona el tipo básico<sup>231</sup>.

En segundo lugar, se contiene la referencia a las donaciones prohibidas en el art. 5.1 b) LOFPP, esto es, las donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros que constituyen el tipo básico (art. 304 bis, apartado 1 CP); en aras a lo dispuesto en apartado 2 del citado artículo, será de aplicación el tipo agravado del apartado 2. b) cuando tales donaciones superen los 550.000 euros anuales<sup>232</sup>.

- Donaciones del artículo 7.2 LOFPP (apartado b) artículo 304 bis 2)

En segundo lugar, conforman el tipo agravado las donaciones procedentes de Gobiernos u organismos extranjeros, de entidades o empresas públicas extranjeras, o de empresas relacionadas directa o indirectamente con todos los anteriores (objeto material del art. 7.2 LOFPP) siempre que se supere la cuantía de 100.000 euros.

No encontramos respuesta al hecho de que la conducta propiamente dicha no constituya delito, sino únicamente infracción administrativa de la LOFPP, y cuando se supera el importe de 100.000 euros, se aplique directamente el tipo agravado. Por otro lado, existe un error en la redacción que se ha dado a esta figura agravatoria ya que si atendemos al texto legal se castigan “los hechos anteriores”, es decir, las donaciones sancionadas en el apartado 1, cuando “se trate de donaciones recogidas en el art. 7.2 de

---

<sup>231</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 129-130.

<sup>232</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 130.

la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros”. Por lo tanto, el CP literalmente establece que se castiga recibir donaciones que infrinjan lo dispuesto en el art. 5.1 LOFPP, cuando a la vez constituyan donaciones prohibidas en el art. 7.2 LOFPP y superen el límite cuantitativo de 100.000 euros. Como resulta lógico, en este punto nos encontramos ante un error, ya que esta no era la intención del legislador, cuyo fin era sancionar simplemente las donaciones contempladas en el art. 7.2 LOFPP, cuando fuesen superiores a 100.000 euros. En cualquier caso, quisiéramos poner de manifiesto el diferente umbral cuantitativo escogido para establecer los dos tipos agravados del art. 304 bis apartado 2; estableciendo la cuantía de 100.000 euros en el caso de que estos fondos procedan del extranjero, frente al importe de 500.000 euros cuando se trata de las donaciones reguladas en el art. 5.1 LOFPP<sup>233</sup>.

Tal y como apunta JAVATO MARTIN, en la consignación de este tipo agravado se está pensando en el caso de financiación de un partido político, Podemos, por un gobierno latinoamericano como es el de Venezuela<sup>234</sup>. Al respecto se han archivado las querellas presentadas por el Sindicato Colectivo de Funcionarios de Manos Limpias, contra dicho partido político por supuesta financiación ilegal. Sin embargo, en ellas no se han invocado los delitos de financiación ilegal de partidos políticos, ya que en el momento en el que se produjeron los hechos, estos tipos penal no eran aún vigentes. Por lo que independientemente de la concreta motivación que provocó su inserción en el art. 304 bis, estimamos que sí tiene sentido elevar este tipo de donaciones a la categoría de delito pues a partir de una cierta cuantía pueden afectar a la independencia del partido frente a potencias extranjeras menoscabando el pluralismo político y la igualdad con el resto de partidos<sup>235</sup>.

Finalmente, en este subtipo agravado se diferencia entre empresa pública extranjera y empresas relacionadas directa o indirectamente con los citados organismos públicos extranjeros. Para la determinación de que sea una empresa pública extranjera se podría plantear si el criterio a tener en cuenta sería la normativa extranjera de cada estado del

---

<sup>233</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 130-131.

<sup>234</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Pág. 32.

<sup>235</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Pág. 33.

que es originaria la empresa pública o, si el por el contrario, lo que parece más coherente con la naturaleza del Derecho Penal, habría que seguir los criterios adoptados por el Derecho administrativo español, dado que no tendría sentido acudir a la normativa estatal del estado de origen, debido a consideraciones, sobre todo, de seguridad jurídica. En consecuencia, habría que calificar como empresas públicas aquellas cuyo capital, en su totalidad o en su mayoría, es propiedad de entidades públicas. Teniendo, igualmente, la consideración de empresas públicas las sociedades mercantiles con mayoría de capital público o cuya dirección y control es responsabilidad de los poderes públicos que tienen la facultad legal de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración<sup>236</sup>.

Finalmente, y en lo que a la penalidad respecta, el apartado 2 del art. 304 bis CP establece la pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo del importe de la donación o de su exceso. Por lo tanto, el valor que se tomará como referencia para proceder al cálculo de la multa proporcional será el de la concreta modalidad delictiva. En el primer inciso del apartado 2 a) se castiga la realización de donaciones por importe superior a 500.000 euros, y en el apartado 2 b) las donaciones cuya cuantía sea superior a 100.000 euros; en ambos casos, se toma como referencia dicha cuantía para proceder al cálculo de la multa proporcional. Sin embargo, en el segundo inciso del apartado 2 a) se castiga la realización de aportaciones que excedan en 500.000 el límite previsto en el art. 5.1. b) LOFPP, en virtud del cual las donaciones que provengan de personas físicas no podrán exceder de 50.000 euros anuales. No obstante, en este último caso, para proceder al cálculo de la multa, no se toma como referencia el importe concreto de la donación, sino que se tiene en cuenta el montante en el que se haya excedido ese límite anual de 50.00 euros; así, por ejemplo, si la donación fuese de 200.000 euros, el valor que tomaría para calcular la multa sería de 150.000 euros<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 140.

<sup>237</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 131

## B) El tipo agravado del artículo 304 bis apartado 3

El subtipo agravado previsto en el apartado 3 del art. 304 bis del CP dispone lo siguiente:

*“Si los hechos a que se refiere el apartado anterior resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado”.*

En este apartado se configura un supuesto de mayor agravación, cuando los hechos reseñados anteriormente, fuesen de especial gravedad, imponiéndose la pena en su mitad superior (oscilando la pena desde 2 años y 3 meses hasta 4 años), llegando hasta la superior en grado (desde 4 años hasta 6 años). Este último precepto es muy criticable debido a que con el término “especial gravedad” se remite a un clásico en la normativa penal, cuya aplicación realmente va a tener que ser determinada por parte de los tribunales de justicia (en concreto, el TS) mediante la jurisprudencia. Además, el principio de taxatividad parece quebrarse, porque la ley penal debe describir de forma clara, concisa y exhaustiva la conducta prohibida, así como la pena que provoca<sup>238</sup>. El legislador no especifica a qué criterios se ha de acudir para valor esa “especial gravedad” cuantitativos, cualitativos o bien a una combinación de ambos. Con carácter general, se entiende que la especial relevancia económica de la conducta delictiva es el criterio a tener en cuenta; sin embargo, ello no obsta para que se haya sugerido atender a otras circunstancias que aporten especial desvalor al hecho, tales como las concretas condiciones en que tiene lugar la donación, o las circunstancias inherentes al autor del delito, o bien la finalidad que persigue el donante realizando la donación ilegal. En cualquier caso, aun siendo posible atender a varios criterios para fundamentar la especial gravedad, estamos ante una cláusula susceptible de varias interpretaciones, cuestión de gran relevancia si tenemos en cuenta que la pena a imponer puede ser considerablemente elevada.

Finalmente, y dadas las cifras que se manejan en los tipos agravados de primer grado, es de suponer que habrá de superar el millón de euros en la futura concreción

---

<sup>238</sup> GONZALEZ BARRERA, en: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2017-1, Pág. 92.



jurisprudencial que se hiciera de este concepto jurídico indeterminado, al menos en los supuestos en los que se parte de cantidades superiores a 500.000 euros<sup>239</sup>.

### 2.2.1.3. El artículo 304 bis 5 y la responsabilidad penal de los Partidos Políticos

El apartado 5 del art. 304 bis CP consagra la responsabilidad penal de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores, conforme a las reglas establecidas para la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Así, el precepto objeto de análisis dispone lo siguiente:

*“Las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33”.*

Al respecto, conviene recordar que la posibilidad de exigir la responsabilidad penal a los partidos políticos tiene su origen en la reforma del CP operada por la LO 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la LO 5/2010, de 22 de junio.

En la redacción dada por la LO 5/2010, de 22 de junio, el art. 31.5 CP disponía lo siguiente: “las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a los partidos políticos y sindicatos, a las organizaciones internacionales de Derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía, administrativas o cuando se trate de Sociedades mercantiles Estatales que ejecuten

---

<sup>239</sup> SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ / SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 141-142.

políticas públicas o presten servicios de interés económico general. En estos supuestos, los órganos jurisdiccionales podrán efectuar declaración de responsabilidad penal en el caso de que aprecien que se trata de una forma jurídica creada por sus promotores, fundadores, administradores o representantes con el propósito de eludir una eventual responsabilidad penal”. No obstante, los partidos políticos quedaban excluidos del régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas. Para fundamentar su exclusión se apuntaba a las funciones constitucionales que cumplen, funciones que aparecen enumeradas en el art. 6 CE para cuyo adecuado desempeño era necesario dotarles de cierto grado de inviolabilidad e inmunidad. Igualmente, se apuntaba al peligro de la judicialización de la vida política y de la persecución del adversario a través de los instrumentos del Derecho Penal<sup>240</sup>.

Sin embargo y como apuntábamos en líneas anteriores, tras la reforma del CP operada por LO 7/2012, de 27 de diciembre, el párrafo primero del apartado 5 del art. 31 bis, queda redactado del siguiente modo: “Las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía, administrativas o cuando se trate de Sociedades mercantiles Estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”. No obstante, como se puede observar, desaparece toda referencia a los partidos políticos y a los sindicatos, pasando de esta forma a ser posibles sujetos activos idóneos de todos los delitos en los que se pueda exigir responsabilidad criminal a las personas jurídicas<sup>241</sup>.

Es en la propia Exposición de Motivos de la LO donde figura la justificación de la inclusión de los partidos políticos en el régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas. Así, la Exposición de Motivos dispone de forma concisa lo siguiente: “El eje de los criterios que inspiran la presente reforma —afirma— se corresponde con el reforzamiento de la transparencia de la actividad de la administración y del régimen de responsabilidad de partidos políticos y sindicatos, a los que se incluye

---

<sup>240</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Págs. 35-36

<sup>241</sup> ZUGALDIA ESPINAR, en: *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm 11 (2014), Pág. 375-376.

dentro del régimen general de responsabilidad penal de las personas jurídicas del que, hasta ahora, estaban excluidos ... De este modo se supera la percepción de impunidad de estos dos actores de la vida política que trasladaba la anterior regulación, y se extiende a ellos, en los supuestos previstos por la ley, la responsabilidad por las actuaciones ilícitas desarrolladas por su cuenta y en su beneficio, por sus representantes legales y administradores, o por los sometidos a la autoridad de los anteriores cuando no haya existido un control adecuado sobre los mismos”<sup>242</sup>.

Siguiendo la línea de JAVATO MARTIN y de la doctrina mayoritaria, consideramos que efectivamente es conveniente la inclusión de los partidos políticos en el régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas, dado que es precisamente la especial relevancia constitucional de las funciones y tareas encomendadas a los partidos políticos la que fundamenta su sujeción al régimen de responsabilidad penal, pues les hace acreedores no sólo de una mayor protección, sino también de un especial control<sup>243</sup>.

ZUGALDIA ESPINAR va más allá y afirma que la responsabilidad criminal de las personas jurídicas está pensada para que opere en el ámbito del Derecho Penal económico y afecte a los agentes de la vida económica. En este línea, entiende este autor que si bien los partidos políticos y los sindicatos, ni tienen en la economía su espacio natural de juego, ni son agentes de la vida económica, sino de la vida política, cuando adoptan el papel de agentes de la vida económica, tienen que hacerlo con todas las consecuencias y al margen de cualquier privilegio, sin olvidar que es difícil encontrar un caso de corrupción política en el que no esté, directa o indirectamente, implicado un partido político y que el hecho de otorgarle un privilegio en este ámbito (ajeno a sus fines constitucionales), entiende ZUGALDIA ESPINAR “carece totalmente de justificación”<sup>244</sup>.

Igualmente, JAVATO MARTIN, apunta, a nuestro entender acertadamente, que, dadas las dificultades que entraña la aplicación de las prescripciones contenidas en el art. 31 bis CP, en relación con la actividad que desarrollan los partidos políticos, quizá

---

<sup>242</sup> Al respecto, consúltese la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre.

<sup>243</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Pág. 36

<sup>244</sup> ZUGALDIA ESPINAR, en: *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm 11 (2014), Pág. 376.

podría articularse un sistema de responsabilidad penal adaptado a los partidos políticos, figurando este en la LOFPP, situado junto a las infracciones delictivas cometidas por las personas físicas<sup>245</sup>.

Finalmente, es importante señalar que esta cláusula del art. 304 bis 5, viene a solaparse con la infracción administrativa de carácter muy grave consagrada en el art. 17.2 a) de la LOFPP en los siguientes términos: “La aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los arts. 4, 5, 7 y 8”. En este caso tendrá prioridad la incoación del correspondiente procedimiento penal sobre el Administrativo y ello es así, ya que el propio art. 17 LOFPP establece expresamente la subsidiariedad de la sanción administrativa frente a la penal al disponer que “el Tribunal de Cuentas acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en este artículo, siempre que no constituyan delito”<sup>246</sup>. No obstante, nos encontramos ante un procedimiento normal en nuestro Derecho, en el que se reserva la responsabilidad administrativa y su correspondiente sanción para los casos de ilícitos menos graves y se establecen las responsabilidades (y sanciones) penales para los casos de ilícitos más graves<sup>247</sup>.

### 2.2.2. El delito del artículo 304 ter CP

El art. 304 ter CP consagra una figura delictiva autónoma del delito de financiación ilegal de partidos políticos cuyo fundamento se basa en la pertenencia a una estructura u organización dedicada a financiar ilegalmente a las formaciones políticas. El citado precepto contiene un tipo básico en su apartado 1, y dos figuras agravadas en los apartados 2 y 3. Así, dispone lo siguiente:

*“1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la*

---

<sup>245</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Págs. 35-36.

<sup>246</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Págs. 37.

<sup>247</sup> ZUGALDIA ESPINAR, en: *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm 11 (2014), Págs. 382-383.

*financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.*

*2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones.*

*3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado”.*

De la lectura del precepto se dilucida que el apartado 1 del art. 304 ter viene a castigarse a quien participe en estructuras u organizaciones cuya finalidad sea financiar ilegalmente a partidos políticos, federaciones, coaliciones o grupos de electores con una pena de prisión de uno a cinco. No obstante, con la creación de este tipo el legislador ha pretendido reaccionar con firmeza ante los casos en que la financiación ilegal de los partidos políticos se articula a través de organizaciones destinadas concretamente a este fin, actuando mediante entidades cuya creación tiene por objeto facilitar la aportación encubierta de los fondos al partido<sup>248</sup>.

Cuando el CP, alude al término de estructura u organización que se dedica a la financiación ilegal de los partidos políticos, lo hace refiriéndose a grupos de personas o entes que se asocian precisamente para conseguir como única finalidad llevar a cabo la financiación ilegal<sup>249</sup>. En todo caso, estas estructuras habrán de tener una cierta organización y estabilidad, y estar compuestas por un mínimo de tres personas<sup>250</sup>.

Atendiendo a la redacción literal del art. 304 ter, la estructura u organización ha de tener como finalidad la financiación de las formaciones políticas “al margen de lo establecido en la ley”. Con esta cláusula se ha planteado la cuestión de si estas organizaciones deberán llevar a cabo cualquier forma de financiación ilícita que suponga una vulneración de la LOFPP, e incluso de la LOREG, o, más restringidamente, habrán de tener como objetivo únicamente la ejecución de alguna de las modalidades delictivas recogidas en el art. 304 bis CP. Dicha cuestión deberá interpretarse en el sentido de que la organización a que se refiere el art. 304 ter tiene

---

<sup>248</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 133.

<sup>249</sup> OLAIZOLA, NOGALES, en *Revista Deusto*, 2015, Pág. 352.

<sup>250</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 133.

como finalidad cometer alguna de las figuras delictivas contenidas en el precepto anterior, esto es, en el art. 304 bis CP<sup>251</sup>.

El art. 304 ter CP se constituye como una figura autónoma ya que a diferencia de como sucede con otras figuras delictivas, en las que, las agravaciones por pertenencia o dirección de una organización implican que se castigará el concreto delito cometido con una penalidad más agravada por llevar a cabo la actividad delictiva en el marco de la organización<sup>252</sup>, en el supuesto del art. 304 ter CP la cualificación por pertenencia o dirección de la organización no se configura como una agravación de la pena para quien cometa el delito de financiación ilegal de partidos en el seno de tal estructura, sino que se fija una pena autónoma de prisión de uno a cinco años, que se impondrá en su mitad superior a los dirigentes de la organización, sin referencia a la penalidad prevista en el propio delito de financiación ilegal consagrado en el art. 304 bis CP. Por lo tanto, si atendemos a la redacción legal, se puede dar un concurso de delitos entre la figura de financiación ilegal de partidos políticos del art. 304 bis y la pertenencia o dirección de una organización cuya finalidad es la financiación ilegal, del art. 304 ter. Tal interpretación tiene una clara consecuencia y es el exceso punitivo que se produce<sup>253</sup>. Es más, la pena establecida en el propio art. 304 ter es más grave que la de los tipos agravados contenidos en el apartado 2 del art. 304 bis. Por lo tanto, y tal y como resalta MAROTO CALATAYUD, el hecho de participar en estructuras cuya finalidad exclusiva es la financiación ilegal de partidos, se castiga con una pena más severa que la propia actividad de aportación ilícita de fondos, incluso en su modalidad agravada<sup>254</sup>. Ahora bien, estamos ante un precepto que, a nuestro juicio, se caracteriza por su falta de concreción, dado que no define que se entiende por estructura, tampoco qué es participar o qué actuaciones habrán de desarrollarse para entender que una persona

---

<sup>251</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 133-134.

<sup>252</sup> Así sucede por ejemplo en el caso del delito de blanqueo de capitales en el la pertenencia a organización supone una agravación del tipo básico y no se configura como figura autónoma: así, el artículo 302 CP, establece que “en los supuestos previstos en el artículo anterior se impondrán las penas privativas de libertad en su mitad superior a las personas que pertenezcan a una organización dedicada a los fines señalados a los mismos, y la pena superior en grado a los jefes, administradores o encargados de las referidas organizaciones”. No obstante, a quien cometa un delito de blanqueo perteneciendo o dirigiendo una organización dedicada a estas actividades delictivas, se le impone la pena prevista para el delito de blanqueo (art. 301 CP) en su mitad superior, o la pena superior en grado. En esta misma línea es destacable el delito de tráfico de drogas. Así, el artículo 369 bis CP dispone que “Cuando los hechos descritos en el artículo 368 se hayan realizado por quienes pertenecieren a una organización delictiva, se impondrán las penas de prisión de nueve a doce años y multa del tanto al cuádruplo del valor de la droga [...]”.

<sup>253</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 134-135.

<sup>254</sup> MAROTO CALATAYUD, *La financiación ilegal de partidos políticos*, 2015, Págs.764-765.

“participa” en tales organizaciones, tampoco se hace referencia alguna al hecho de si dichas estructuras habrán de tener como una única finalidad la financiación ilegal. Por todo ello, entendemos que el precepto es ambiguo y no deja claro que conductas quedarán incluidas en el tipo de forma que el principio de taxatividad parece quebrarse.

No obstante, siguiendo la línea de PUENTE ABA consideramos que la configuración de esta figura autónoma delictiva no resultaba realmente necesaria puesto que el tipo, tal y como se ha configurado, esto es, como una organización o estructura cuya finalidad sea la realización de actividades delictivas, encaja perfectamente en los términos de organización o grupo criminal, consagrados en los arts. 570 bis y ter CP. Si bien, de acuerdo al principio de especialidad, sería susceptible de aplicación el concurso entre los arts. 304 bis y ter CP, frente al concurso entre el art. 304 bis y alguno de los dos preceptos genéricos dedicados a organizaciones y grupos criminales (arts. 570 bis o ter CP, dependiendo de si estamos ante una organización estable o una estructura o grupo de carácter transitorio). En la práctica, todo ello deriva en que con la previsión concreta del art. 304 ter se alcanza una penalidad más agravada, ya que las sanciones previstas en este precepto resultan más graves que las establecidas en los arts. 570 bis y ter CP. En definitiva, con objeto de evitar problemas de solapamiento, así como establecer uniformidad ante la respuesta punitiva que ofrecer a los fenómenos de grupos y organizaciones criminales, entendemos que hubiese sido más correcto que no se hubiese establecido una regulación específica de la dirección y pertenencia a una organización dedicada a la financiación de partidos políticos, puesto que la regulación de organizaciones y grupos criminales en el CP, introducida a partir de la LO 5/2010, de 22 de junio, da respuesta al objetivo de sancionar de forma severa este “modus operandi” en la comisión de actos delictivos. Así, carece de sentido establecer una regulación penal específica para este delito<sup>255</sup>, máxime teniendo en cuenta que tal y como se ha configurado este art. 304 ter CP, podría encajar en el art. 570 bis y ter CP.

Partiendo de la analizada figura básica que consagra el apartado 1, relativa a la participación en esta clase de estructuras u organizaciones, los apartados 2 y 3 del art. 304 ter constituyen dos tipos agravados.

---

<sup>255</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 135-137.

En el apartado 2 se establece que se aplicará la pena prevista en el apartado 1 en su mitad superior a los directores de tales estructuras u organizaciones, en este caso el fundamento del incremento punitivo, como así lo viene entendiendo la jurisprudencia se basa en que al ocupar puestos de mando se tiene una mayor capacidad de afectar al bien jurídico penal protegido, lo que se pone de manifiesto por la toma de decisiones, dación de órdenes, directrices, o porque ante aquellas se rinden cuentas<sup>256</sup>. Por su parte en el apartado 3 se consagra otra agravación, aplicándose la pena de los apartados anteriores en su mitad superior, y potestativamente la pena superior en grado, cuando se apreciase que los hechos revisten “especial gravedad”. Estamos, no obstante, ante una cláusula cuya apreciación es genérica y cuya valoración corresponde en todo caso a los tribunales. Sin embargo, en este caso concreto no se dilucida claramente qué criterios habrán de tenerse en cuenta para apreciar “especial gravedad” en los hechos y, por tanto, que sea susceptible de aplicación el tipo agravado. En este supuesto la especial gravedad no se refiere a la financiación ilegal en sí, en tanto que ya existe un tipo agravado en este sentido en el art. 304 bis CP, sino a “los apartados anteriores” del art. 304 ter. Estamos ante una circunstancia de agravación que no se da en los arts. 570 bis y ter del CP, a los que aludíamos anteriormente. De esta forma, Así, si la especial gravedad ha de predicarse de los propios hechos de dirección o pertenencia a una estructura u organización que tenga como finalidad la financiación ilegal de los partidos políticos, podríamos entender únicamente que resultará de aplicación cuando las actividades de financiación realizadas por tal estructura revistan especial gravedad, y por tanto, cuando se verifique el supuesto agravado del art. 304 bis, que recordemos supone esencialmente que la financiación ilícita alcanza una cuantía de especial relevancia. Sin embargo, si interpretamos el precepto de esta forma ello podría derivar en el principio “non bis in idem”, ya que se estaría valorando doblemente la especial gravedad de los hechos: por un lado, se valoraría la especial gravedad en atención a la propia conducta de financiación ilícita (tipo agravado del art. 304 bis), y, por otro lado, atendiendo a la dirección o pertenencia de una organización cuyo fin es la financiación ilegal de partidos<sup>257</sup>. Para solventar este problema interpretativo, se ha propuesto por parte de la doctrina poner el foco de atención para valorar la especial gravedad en

---

<sup>256</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 29/06/2017, Nº. 495/2015 en SANTANA VEGA, en: QUERALT JIMENEZ y SANTANA VEGA, *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*, 2017, Pág. 143.

<sup>257</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 138-139.



criterios diversos como el tamaño e importancia de la estructura u organización<sup>258</sup>, la entidad de la contribución económica, la vinculación del autor del delito con el partido político, el ámbito de implantación de la formación política<sup>259</sup>, o incluso si las donaciones ilícitas tienen como destinatarios a diferentes partidos<sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Pág. 40.

<sup>259</sup> SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, en: MORILLAS CUEVA (dir.), *Estudios sobre el Código penal reformado*, 2015, Pág. 689.

<sup>260</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 138-139.

## **V. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS ENMIENDAS PRESENTADAS A LA LEY ORGÁNICA SOBRE REPRESIÓN PENAL DE LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (122/92)**

Tras el estudio realizado tanto de las vías mediante las cuales se financian las formaciones políticas, así como de las modalidades típicas que configuran el delito de financiación ilegal de partidos políticos, poniendo igualmente de manifiesto las lagunas y problemas que la actual regulación plantea y que permiten a las formaciones políticas seguir nutriéndose tanto de fondos públicos, como privados ilegalmente, en el presente epígrafe se procede a realizar un análisis de las propuestas de reforma del delito de financiación ilegal de partidos políticos que el Grupo Parlamentario Mixto, Ciudadanos, el PSOE y el PP han propuesto y que se adjuntan al presente estudio como Anexo I. De esta forma, se analizan las modificaciones que las citadas formaciones políticas pretenden hacer del delito, poniéndose igualmente de relieve, las reflexiones, problemas o críticas que, a nuestro juicio, tales propuestas siguen planteando y que, por lo tanto, no suponen un paso definitivo para erradicar las conductas de financiación ilegal.

### **1. Enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Mixto**

El día 5 de marzo de 2018, el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de los diputados de Compromís, presentan al amparo del artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados enmienda a la Proposición de Ley Orgánica sobre represión penal de la financiación ilegal de los Partidos Políticos (122/92), en la que se propone la adición a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de octubre, del Código Penal de un nuevo artículo, el 304 quater.

De la lectura del precepto, podemos dilucidar que nos hallamos en el ámbito de la financiación electoral, más concretamente, en el ámbito de los fondos que, en virtud de lo dispuesto en el art. 126 LOREG cualquier persona puede ingresar en las cuentas electorales abiertas, con el fin de sufragar los gastos generados en una campaña electoral<sup>261</sup>. No obstante, y como se puede observar de la redacción dada al art. 304

---

<sup>261</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 35

quater, se está refiriendo a una situación concreta, cual es la utilización de esos fondos para sufragar gastos realizados con motivo u ocasión de una determinada campaña electoral. Ahora bien, el precepto objeto de análisis viene a castigar aquellas situaciones cuando los fondos o las aportaciones sean “procedentes de la financiación ilegal”. Se indica en estos supuestos que, junto con la condena impuesta por la comisión de alguno de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos, esto es, alguna de las modalidades típicas del art. 304 bis o 304 ter (el art. 304 quater se refiere a tales conductas como “las condenas firmes impuestas por la comisión de alguno de los delitos de este título”), se impondrá la obligación de reintegrar a las Administraciones Públicas, el importe total de las cantidades percibidas en concepto de subvenciones en la campaña electoral en la que se haya aplicado la financiación ilegal, incluidas las recibidas en atención al número de votos y de puestos de representación institucional obtenidos, refiriéndose en este último aspecto a las subvenciones que los partidos políticos reciben por parte del Estado para sufragar los gastos electorales. Igualmente, en el apartado 2 se establece que, los jueces y tribunales impondrán como accesoria la pena prevista en la letra f) del apartado 7 del art. 33 CP y, estableciéndose consecuentemente, pena accesoria para el partido político en su condición de persona jurídica<sup>262</sup>.

La adición de este nuevo precepto debe, sin duda alguna, ser bien acogida pues el Grupo Parlamentario Mixto al proponer la introducción de este nuevo artículo, está pensando en la utilización de financiación ilegal para la específica obtención de ventajas en las contiendas electorales y ello supone un mayor desvalor ante la ciudadanía y por ello, la introducción en el CP de un nuevo tipo que prevea la imposición de reintegrar la subvenciones públicas recibidas, así como la imposición de la privación del derecho a obtener cualquier subvención o beneficios de las instituciones públicas al menos, como medida disuasoria, entiendo que pueda ser fructífera; ahora bien, ello no implica que el precepto tal y como ha sido propuesto no sea susceptible de algunas críticas.

El art. 304 quater comienza su redacción disponiendo literalmente que “Cuando resulte acreditada la aplicación, por los partidos políticos, federaciones, coaliciones o

---

<sup>262</sup> La letra f) del apartado 7 del artículo 33 del Código Penal dispone que “Las penas aplicables a las personas jurídicas, que tienen todas la consideración de graves, son las siguientes: f) Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años”.

agrupaciones de lectores, de fondos o recursos de otro tipo procedentes de la financiación ilegal para sufragar gastos realizados con motivo u ocasión de una determinada campaña electoral” estableciendo a continuación la condena. La redacción que se le ha dado al precepto resulta, a nuestro juicio, ambigua, confusa y poco concreta.

En primer lugar, el precepto alude a conductas de financiación ilegal en un momento concreto: la utilización de fondos procedentes de financiación ilegal para sufragar gastos con motivo de una determinada campaña electoral. No obstante, una primera interpretación del precepto podría venir dada por entender que el art. 304 quater está castigando las conductas ilegales producidas en el ámbito de la financiación electoral; dejando al margen las conductas ilegales que puedan producirse con ocasión de la financiación ordinaria. Atendiendo a lo ahora expuesto, serán consideradas como conductas de financiación ilegal en el ámbito electoral, aquellas que incumplan las limitaciones o restricciones que la LOREG establece; y, por lo tanto, merecedoras de la condena que el art. 304 quater impone.

Sin embargo, y como segunda interpretación del precepto, tal y como continua el artículo, declara que “las condenas firmes impuestas por la comisión de alguno de los delitos de este título comprenderán también, en todo caso, la obligación de reintegrar (...)”, por lo tanto, parece que este artículo está adicionando una nueva condena, pero a las conductas ya previstas en el Título XIII, y refiriéndose por lo tanto a las modalidades típicas consagradas en los arts. 304 bis y 304 ter, quedando al margen las conductas de financiación ilegal que puedan ocurrir en el ámbito electoral, pues, recordemos, el art. 304 bis tipifica, remitiéndose exclusivamente a la LOFPP, la financiación ordinaria, no incluyéndose en el ámbito penal la financiación electoral ilegal. Como puede observarse, el precepto tal y como ha sido configurado suscita a dudas y contradicciones pues si *a priori*, parece referirse a las conductas de financiación ilegal de carácter electoral, ello entra en contradicción con la redacción que se ha dado al precepto, pues la misma invita a interpretar que se remite a las conductas ya castigadas en los arts. 304 bis y ter, y consecuentemente, quedando la financiación electoral al margen.

Por todo lo dicho, hubiera sido deseable que la propuesta concretase las conductas de financiación ilegal a las que pretende referirse (¿cualquier tipo de conducta de financiación ilegal?; ¿Aquellas que se producen en el ámbito de la financiación ordinaria?; ¿Las que se producen en el ámbito de la financiación electoral?...).

En segundo lugar, y lo que a mi juicio es más importante, si bien la enmienda propone la adición de un nuevo precepto, no hace referencia alguna a lo que a mi parecer es una necesaria modificación de los art. 304 bis y ter CP cuya configuración, si algo he pretendido reflejar en el presente estudio es que da lugar a falta de concreción, problemas de interpretación e incluso, impunidad en el ámbito penal de conductas de financiación ilegal graves.

En definitiva, si bien la introducción de la condena que el Grupo Parlamentario Mixto pretende mediante la adición de este nuevo art. 304 quater debe ser bien acogida, la redacción dada al precepto no es la más acertada, y viene a ser primordial una regulación del art. 304 bis que plantee soluciones efectivas a todos los problemas que la actual regulación presenta.

## **2. Enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario Ciudadanos**

Con fecha de 30 de octubre de 2018, el Grupo Parlamentario Ciudadanos, al amparo de los artículos 130 y concordantes del Reglamento de la Cámara presenta enmienda a la Proposición de Ley sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos (122/92) presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, en la que se propone la modificación del artículo 304 ter de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el cual queda redactado del siguiente modo:

*“1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.*

*2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones.*

*3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado. Además, el Juez deducirá testimonio, que remitirá al Gobierno y al Ministerio Fiscal a los efectos de que se inicie el procedimiento de disolución judicial del partido político previsto en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.*

*4. Cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos, se le impondrá la pena de multa de uno a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33”.*

De la lectura del precepto, se puede observar que son dos los aspectos novedosos que la enmienda presenta con respecto a la vigente regulación del art. 304 ter CP: en primer lugar, en el apartado 3 se introduce la posibilidad de disolución judicial del Partido Político de acuerdo a la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; en segundo lugar, se propone la adición de un apartado 4 en el que se consagra la responsabilidad penal de la persona jurídica, cuando esta sea responsable de los hechos.

En lo que a la primera modificación respecta, obsérvese que mediante esta enmienda al apartado 3 se adiciona la posibilidad de que, siempre y cuando los hechos resulten de especial gravedad, el Juez remita testimonio al Gobierno y al Ministerio Fiscal con objeto de que se inicie el procedimiento de disolución judicial del partido político de que la LO 6/2002 de Partidos Políticos en sus arts. 10, 11 y 12 prevé. Con ello, se está regulando la verdadera posibilidad de disolver los partidos políticos de acuerdo a la mencionada ley, que es la norma llamada a desarrollar el contenido esencial del derecho de asociación, previsto en los arts. 6 y 22 CE.

Por un lado, la posibilidad de disolución de los partidos políticos no ha sido introducida en el art. 304 bis, en el que se hace referencia a las conductas de financiación ilegal y a la responsabilidad penal del partido político como persona jurídica, sino en el art. 304 ter, y más concretamente, en su apartado 3 el cual remite a “los hechos a que se refieren los apartados anteriores”. Por tanto, la utilización de dicha expresión nos lleva a considerar que la disolución judicial de partidos políticos de

acuerdo a la LO 6/2002, únicamente se prevé cuando se desarrollen las conductas consagradas en el art. 304 ter. Ahora bien, dicho lo anterior, y aunque en el papel o en un plano teórico, la medida de disolución de un partido político parece en principio idónea, en la realidad la disolución de una formación política, es una medida muy seria y, consecuentemente, sería necesario que los criterios estuvieran perfectamente claros y fuesen concretos y taxativos. Ante una medida tan grave como es la disolución de un partido político, atender a la tan genérica cláusula de que “los hechos deben revestir gravedad”, es, sin duda alguna, una fórmula vaga y del todo insuficiente. Dicho esto, podríamos plantearnos una cuestión: ¿sería posible actualmente la disolución del PP?

En cuanto a la segunda novedad señalada, recuérdese además que tal y como se ponía de manifiesto en el epígrafe relativo al estudio del art. 304 ter CP<sup>263</sup>, la figura que con este precepto se ha creado, encaja perfectamente en los términos de organización o grupo criminal, consagrados en los arts. 570 bis y ter CP y, si a ello le sumamos que el art. 570 quáter consagra la posibilidad de disolución de estas organizaciones o grupos, así como la imposición de cualquiera de las medidas previstas en el apartado 7 del art. 33 CP, entendemos que la introducción del art. 304 ter CP no era necesaria y tampoco lo es la adición del apartado 4 que en la enmienda objeto ahora de estudio se propone, máxime teniendo en cuenta que para castigar a la organización se exige que la misma posea personalidad jurídica, mientras que el art. 570 quáter no prevé tal exigencia y por lo tanto, es susceptible de aplicarse a todas las organizaciones o agrupaciones, sin distinción alguna en cuanto a la personalidad jurídica de las mismas.

Por ello, entendemos que el art. 304 ter CP (con inclusión del apartado 4 que la enmienda propone) resulte innecesario, pues en aquellos supuestos en los que la financiación ilegal de partidos políticos es llevada a cabo por personas pertenecientes a organizaciones o agrupaciones cuyo fin sea precisamente la financiación ilegal de partidos políticos, será perfectamente posible la aplicación de un concurso de delitos entre el art. 304 bis CP y el art. 570 bis o ter (dependiendo de si estamos ante una organización estable o una estructura o grupo de carácter transitorio), siendo además

---

<sup>263</sup> Véase el epígrafe 2.2.2. “El delito del artículo 304 ter CP” del apartado IV, relativo a la regulación autónoma del delito de financiación ilegal de partidos políticos.

posible la disolución de la organización o agrupación, así como el establecimiento de las medidas previstas en el apartado 7 del art. 33 CP, de acuerdo al art. 570 quáter CP.

En definitiva, y como valoración final a la enmienda que el Grupo Parlamentario Ciudadanos propone, no compartimos la forma en la que las mismas se han introducido, ya que apostamos por la supresión del art. 304 ter, dado que hubiese sido más correcto que no se hubiese establecido una regulación específica de la dirección y pertenencia a una organización dedicada a la financiación de partidos políticos, puesto que la regulación de organizaciones y grupos criminales en el CP, introducida a partir de la LO 5/2010, de 22 de junio, da respuesta al objetivo de sancionar de forma severa este *modus operandi* en la comisión de actos delictivos. Así, carece de sentido establecer una regulación penal específica para este delito<sup>264</sup>, máxime teniendo en cuenta que tal y como se ha configurado este art. 304 ter CP, podría encajar en el art. 570 bis y ter CP. Por otro lado y para finalizar con el análisis de esta enmienda, siguiendo en la misma línea de lo expuesto en relación con la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, no se propone en este caso modificación alguna del art. 304 bis CP que, como ya se ha puesto de manifiesto, no está exento, ni mucho menos, de críticas, ni de defectos de forma.

### **3. Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista**

Con fecha de 30 de octubre de 2018, el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, al amparo de lo establecido en los arts. 110 y ss. Del Reglamento del Congreso de los Diputados, presenta Enmiendas al articulado a la Proposición de Ley orgánica sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos (122/92). Así, el Grupo Socialista propone la redacción de los arts. 304 bis, 304 ter, 304 quater y 304 quinquies; dada la extensión de los mismos, para llevar a cabo una consulta detenida de su redacción, puede consultarse el Anexo I, en lo correspondiente a la Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

En atención a la redacción, se observa que el Grupo Socialista propone una modificación amplia del Capítulo relativo al delito de financiación ilegal de partidos

---

<sup>264</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Págs. 135-137.



políticos, compuesto por 4 artículos: el art. 304 bis, el 304 ter, el 304 quater y el 304 quinquies CP. A continuación, se procede a valorar cada uno de los artículos, poniendo de manifiesto las reflexiones positivas que dicho articulado nos refiere, así como las críticas que, a nuestro parecer, dicha enmienda merece.

En primer lugar, en cuanto al art. 304 bis, la nueva redacción del precepto que se propone, se configura en seis apartados y se caracteriza, sin duda alguna, por un endurecimiento de las penas, así como por la introducción de medidas disuasorias. Veamos, si en el apartado primero del precepto, el art. 304 bis castigaba con una pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, al que recibiese donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la LO 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la redacción que el Grupo Socialista propone, implica un incremento de la multa, así como la adición a la misma de una medida de disuasión que, atendiendo a las características y al ámbito en el que se desarrolla este delito, nos parece totalmente adecuada. Así, el art. 304 bis propuesto en la enmienda, castiga a quien reciba donaciones o aportaciones con una pena de multa del triplo al séxtuplo de la cantidad recibida e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años. Convendría, a nuestro juicio, realizar en este punto una breve reflexión. Tengamos en cuenta que, a lo largo del trabajo, no se ha hecho crítica alguna a la pena que el CP ha establecido para el delito de financiación ilegal de partidos políticos; por el contrario, se han puesto de manifiesto, los problemas, lagunas, solapamientos e incluso, vacíos punitivos que la actual regulación presenta. Teniendo en cuenta esto, nos parece del todo desafortunado que en la enmienda se proponga un incremento punitivo que no encuentra justificación alguna, pues el tipo permanece inalterado. Lo que realmente es necesario, es solucionar los problemas que plantea la regulación y, posteriormente, podría valorarse un posible incremento punitivo. Pero, *a priori*, incrementar las penas sin apoyar dicho incremento en ninguna modificación del tipo, no es más que una prueba más de que las enmiendas presentadas por los Grupos, no han sido poco estudiadas y menos reflexionadas.

En cuanto al apartado dos, estamos ante un tipo agravado que se fundamenta en la mayor antijuridicidad con relación a las conductas típicas básicas por la relevancia de la suma de dinero recibida o entregada como donación o aportación, de modo que se está

considerando exclusivamente un elemento cuantitativo para construir la agravación. No obstante, la configuración de este segundo apartado, se da en el mismo sentido que la redacción del apartado dos del actual art. 304 bis CP. Ahora bien, se pueden poner de manifiesto dos novedades: en primer lugar, se produce un incremento punitivo, pues la pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo de su valor o del exceso, se convierte en pena de prisión de dos a cuatro años y, a la misma se añadirá además tal y como dispone el precepto “las penas previstas en el apartado anterior (por tanto, las previstas en el apartado 1: multa del triplo al séxtuplo de la cantidad recibida, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años) en su mitad superior”. En segundo lugar, se produce una reducción en la cuantía, valor o importe de las donaciones para apreciar este subtipo agravado. Así, si la en el actual CP, concurre el tipo agravado cuando “a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5.Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido”, o “b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7.Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros”, con la enmienda propuesta por el Grupo Socialista, el importe de 500.000 euros prefijado en el apartado a), se reduce a 250.000 euros y, el importe de 100.000 euros establecido en el apartado b), se recude a 50.000 euros. Con respecto a tales reducciones en la cuantía o valor del importe de la donación, conviene poner de manifiesto algunas consideraciones. Con respecto al apartado a), se observa que en él se castiga las donaciones prohibidas en el art. 5.1 a) y c) LOFPP, cuando las donaciones superen la cuantía de 250.000 euros. Conviene recordar que en el referido precepto se prohíben las donaciones anónimas, finalistas o revocables (letra a), así como las que provengan de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica (letra c). No obstante, la realización de estas donaciones (finalistas, anónimas o revocable; o procedentes de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica) darán lugar a la aplicación del tipo básico previsto en el apartado 1 del art. 304 bis CP y, cuando la donación ilícita supere la referida cuantía de 250.000 euros, será susceptible de aplicación el tipo agravado consagrado en el art. 304 bis 2.a). Si tenemos en cuenta que la pena prevista en el tipo básico es exclusivamente de multa e inhabilitación, nos parece oportuna la reducción del importe a 250.000 euros que en esta enmienda se propone, teniendo en cuenta que las donaciones por importe de 500.000

euros son excesivamente elevadas, y, por lo tanto resulta criticable el elevado umbral que se establece para que puede apreciarse el tipo agravado y en consecuencia, el gran salto penológico que se da entre el tipo básico y los tipos agravados del apartado 2. Por su parte, en el apartado b) conforman el tipo agravado las donaciones procedentes de Gobiernos u organismos extranjeros, de entidades o empresas públicas extranjeras, o de empresas relacionadas directa o indirectamente con todos los anteriores (objeto material del artículo 7.2 LOFPP) siempre que se supere la cuantía de 50.000 euros. Al respecto, tengamos en cuenta que la conducta propiamente dicha no constituye delito, sino únicamente infracción administrativa de la LOFPP (recuérdese que en art. 304 bis únicamente quedan incluidas las conductas del artículo 5.1 LOFPP), y cuando se supera el importe de 50.000 euros, se aplica directamente el tipo agravado. En consecuencia, en este punto el hecho de que el valor de la donación se reduzca de 100.000 a 50.000 euros, no nos parece lo más adecuado, dado que cuando se desarrollen las conductas previstas en el art. 7.2 LOFPP y el importe de la donación sea inferior a 50.000 euros, los hechos serán constitutivos de infracción administrativa; sin embargo, cuando se supere dicho importe se propone el tipo agravado, además con una pena superior a la actual, lo cual, a nuestro juicio, supone un salto penológico desproporcionado que convendría graduar. A efectos prácticos, la regulación que se propone supone que el desarrollo de una conducta prevista en el art. 7.2 LOFPP cuando la donación sea por valor de 49.000 euros, estaremos ante una infracción administrativa muy grave, cuya sanción es exclusivamente de multa (art. 17.1 LOFPP) y, sin embargo si se desarrolla esa misma conducta pero el importe de la donación es de 50.100 euros, por ejemplo, en ese caso la pena a imponer será de prisión de dos a cuatro años y multa del séxtuplo de la cantidad recibida en su mitad superior) e inhabilitación especial para empleo, cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años (también en su mitad superior). Como se puede observar, estamos ante un salto penalógico totalmente desproporcionado.

Con respecto al apartado 3 del art. 304 bis propuesto en la enmienda, si en el apartado 1 se hacía referencia al que recibiese la donación o aportación, el apartado 3 se refiere a quien lleva a cabo la entrega de la misma que, en el caso de la regulación de nuestro CP no aparece en el apartado 3, sino en el 4. En la enmienda se añade la pena consistente en pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el periodo de

tres a seis años, así como la imposibilidad de contratar con las administraciones públicas por el mismo periodo. Nos parece una medida idónea, dado su carácter disuasorio para los financiadores.

Por su parte, en el apartado 4, que se corresponde con el apartado 3 de la regulación vigente del art. 304 bis CP, se produce una agravación de la pena cuando los hechos resultarán de “especial gravedad”. Ahora bien, si en el vigente CP, la agravación de la pena consiste en un incremento en la mitad superior, pudiendo llegar a la superior en grado de la misma, el Grupo Socialista propone en esta enmienda la agravación de la pena directamente en su grado superior. Sigue resultando criticable el hecho de que no se concrete a qué parámetros se ha de atender para valorar esa “especial gravedad” a la que alude el precepto, si cuantitativos, cualitativos o bien, a una combinación de ambos. Por tanto y en el mismo sentido de lo expuesto en líneas anteriores, no resulta lógico que se produzca un incremento punitivo que se fundamenta en un clausula tan genérica y ambigua como atender a la “especial gravedad”.

Por otra parte, el apartado 5 se mantiene y no modifica ningún aspecto con respecto al actual apartado 5 del art. 304 bis CP y en el que, recordemos, se consagra la responsabilidad penal del partido político en su condición de persona jurídica. Por ello y dado que en este punto, no se introducen modificaciones, centraremos ahora el estudio en el análisis de la adición de un apartado sexto que en la enmienda se propone y que, a nuestro parecer, merece una breve reflexión. En virtud de este nuevo apartado, cuando una empresa, organización, grupo o cualquier clase de entidad, que carezcan de personalidad jurídica, sea responsable de los hechos, se le impondrá una o varias penas accesorias a la pena que corresponda al autor del delito, con el contenido previsto en las letras c) a g) del apartado 7 del art. 33, pudiendo acordarse igualmente la prohibición definitiva de llevar a cabo cualquier actividad, aunque sea lícita. Nos parece oportuna y necesaria la introducción de este apartado pues, la regulación actual está castigando a las personas físicas y a las personas jurídicas que desarrollen las conductas de financiación ilegal previstas en el art. 304 bis CP. Sin embargo, se está obviando a aquellas empresas, organizaciones, grupos o cualquier otra clase de entidades o agrupaciones de personas que carecen de personalidad jurídicas, lo cual no obsta para que pueden llevar a cabo la comisión del delito de financiación ilegal de partidos políticos. Por ello, esta idea debe, sin lugar a duda, ser bien acogida.

Los apartados dos y tres del precepto, no sufren modificaciones y por tanto, se mantienen conforme a la regulación actual. No obstante, el estudio se centra ahora en el análisis de su apartado 4. En él, se introduce la redacción literal del apartado 5 del art. 304 bis CP y, en consecuencia, consagra la responsabilidad penal de la persona jurídica, cuando esta sea responsable de los hechos, imponiéndose la pena de multa de uno a cinco años y, pudiéndose asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del art. 33 CP. Sin embargo, se echa en falta una mayor concreción, pues cuando en el precepto se alude al término de persona jurídica, no especifica si se refiere al partido político o, si por el contrario, se está refiriendo a la estructura u organización cuya finalidad sea la financiación ilegal cuando la misma posea personalidad jurídica y esta, se trata de una cuestión que ya se ha analizado en la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. En cualquier caso, y a pesar de esta falta de concreción, no parece que la misma suponga un problema grave. De esta forma, el precepto podrá referirse tanto al partido político, como a la estructura u organización cuya finalidad sea la financiación ilegal de forma que, ambas figuras podrán ser penalmente responsables.

Para finalizar con el análisis de este art. 304 ter que en la enmienda se propone, hemos de hacer referencia al novedoso apartado quinto que se incorpora. En virtud del mismo, cuando, de acuerdo al art. 129 CP, una empresa, organización, grupo o cualquier otra clase de entidad o agrupación de personas que, por carecer de personalidad jurídica, no estén comprendidas en el art. 31 bis CP, sea responsable de los hechos, se le impondrá una o varias consecuencias accesorias a la pena que corresponda al autor del delito, con el contenido previsto en las letras c) a g) del apartado 7 del art. 33 CP, pudiéndose igualmente acordar la prohibición definitiva de llevar a cabo cualquier actividad, aunque sea lícita. La introducción de este precepto, nos parece del todo acertada, ya que, la actual regulación, incluye únicamente a las organizaciones, que de acuerdo al art. 31 bis CP, posean personalidad jurídica. No obstante, la introducción de este precepto, supone la extensión de la responsabilidad penal a las organizaciones, empresas o, en general, cualquier clase de entidad o agrupación que carezcan de personalidad jurídica pero que, sin embargo, pueden igualmente llevar a cabo el desarrollo de la conducta típica de forma similar a las personas jurídicas a las cuales sí penaliza la actual regulación que rige en nuestro CP. El hecho de no tener personalidad jurídica, no implica, ni mucho menos, que no puedan desarrollar conductas de

financiación legal o que no pueda tratarse de organizaciones cuya finalidad sea precisamente ésta, de este modo, las mismas no pueden quedar impunes ante el desarrollo de conductas tan graves; así, junto a la pena que corresponda al autor del delito (entendiendo por tal a quien entrega y a quien recibe la aportación ilegal), se impondrá a la organización o estructura, tal y como dispone el precepto, algunas de las medidas previstas en las letras c) a g) del apartado 7 del art. 33 CP, pudiéndose igualmente acordar la prohibición definitiva de llevar a cabo cualquier actividad, aunque sea lícita. Por todo lo dicho, la introducción de este precepto nos parece idónea por necesaria.

Por lo que al art. 304 quater respecta, nos hallamos en este punto ante un precepto novedoso. En efecto, este nuevo art. 304 quater castiga a quien cometiere en documento público, oficial o mercantil, alguna de las falsedades descritas en los tres primeros números del apartado 1 del art. 390, con la finalidad de falsear las cuentas anuales u otros documentos que deben reflejar la situación económica-financiera-patrimonial, de un partido político, federación, coalición o agrupación de electores para negar, impedir u obstruir el control externo, con la pena (“además de las previstas para el concreto delito cometido”) de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años. Dicho artículo viene a relacionarse sin lugar a duda con el ámbito de la financiación electoral y, más concretamente, con el art. 149 LOREG, que castiga a “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 aumento o disminución de las partidas contables”. En virtud de este precepto, constituye delito electoral el falseamiento de la contabilidad electoral con objeto de encubrir aportaciones irregulares. Sin embargo, se echa en falta que en el mismo no se haya incluido a las personas que realizan dichas aportaciones irregulares; tanto a quien las entrega, como a quien las recibe, ya que de este modo se está excluyendo del ámbito de aplicación del art. 149 LOREG a las personas que desarrollan la conducta de financiación ilegal, castigándose únicamente a quien lleva a cabo el falseamiento de la contabilidad, precisamente para encubrir u obstruir esa financiación ilegal. Por ello, consideramos que el art. 304 quater viene a completar dicha deficiencia ya que, no solo tipifica el falseamiento de las cuentas anuales o de

otros documentos que reflejen la situación económica del partido político, sino que, con la expresión “*además de con las penas previstas para los concretos delitos cometidos*” entendemos que se está refiriendo a las penas a imponer por el desarrollo de la conducta de financiación ilegal, ya sea su entrega o su recepción. De esta forma, se está colmando el problema que reflejábamos en el art. 149 LOREG, ya que este nuevo precepto 304 quater, está incluyendo en el tipo el falseamiento de la contabilidad que sí aparece en la LOREG, pero además está haciendo referencia al castigo correspondiente a la aportación o recepción de fondos de forma ilícita, lo cual no prevé el delito electoral de falseamiento consagrado en la LOREG y, por todo ello, la inclusión de este artículo 304 quater nos parece, cuanto menos, conveniente y adecuada.

Finalmente, se propone la adición de un nuevo art. 304 quinquies en el que se castiga a quien con conocimiento de la comisión del delito previsto en el art. 304 bis o 304 ter CP y sin haber participado en el mismo como autor o cómplice intervenga con posterioridad, ocultando, alterando o inutilizando el cuerpo, los efectos o instrumentos del delito para impedir su descubrimiento o promoviendo alguna de estas conductas para eludir la investigación de la autoridad o sus agentes. Con respecto a la inclusión de este precepto hemos de señalar que, si bien la ocultación, alteración o inutilización del cuerpo, los efectos o instrumentos del delito para impedir su descubrimiento, son conductas igualmente merecedoras de reproche penal, pues también se produce una afeción del bien jurídico protegido, sin embargo, entendemos que la introducción del precepto resulta innecesaria teniendo en cuenta que estamos ante un delito de encubrimiento ya que el art. 304 quinquies, no añade ninguna especialidad con respecto al delito de encubrimiento tipificado en el artículo 451 de nuestro CP; a sensu contrario, consideramos que la inclusión del mismo genera conflicto o controversia.

#### **4. Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Popular**

Con fecha 30 de octubre de 2018, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y ss. del Reglamento de la Cámara, presenta dos enmiendas al articulado de la Proposición de Ley orgánica sobre represión penal de la financiación ilegal de Partidos Políticos: en primer lugar, la supresión del art. 304 ter,

de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; y, en segundo lugar, la adición de un nuevo artículo, el 304 quater.

En lo que a la segunda enmienda respecta, se propone la adición de un nuevo artículo, el 304 quater, que queda redactado como sigue:

*“1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, que se encuentren incardinadas de manera estable y permanente, dependan, mantengan un vínculo de conexión o hayan sido creadas por los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, cuya finalidad sea la financiación de dichos partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de los establecido en la ley.*

*2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones dentro de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, de acuerdo con sus normas internas de funcionamiento, ya sea una dirección de hecho o de derecho.*

*3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.*

*4. Cuando, de acuerdo a los establecido en el artículo 31 bis de este Código, la persona jurídica, entendiéndose por tal, el partido político o federación, sea responsable de los hechos, se le impondrá la pena de multa de uno a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33”.*

Como se puede observar, el Grupo Popular para llevar a cabo la redacción de este nuevo art. 304 quater, ha tomado como base el actual art. 304 ter, si bien, lo ha desarrollado con un mayor nivel de concreción, disipando algunas de las dudas que la vigente redacción plantea. Ahora bien, como ya se ha señalado, este precepto resulta del todo innecesario, ya que podemos acudir a la figura del art. 570 y ss del CP.

En cuanto al primer aspecto novedoso, introducido en el apartado 1, se exige a las organizaciones o agrupaciones cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de los establecido en la



ley, “que se encuentren incardinadas de manera estable y permanente, dependan, mantengan un vínculo de conexión o hayan sido creadas por los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores”. Tal y como se ha configurado el tipo, se exige que estas organizaciones o agrupaciones posean una cierta organización y estabilidad y se encuentren vinculadas a los partidos políticos a los que han de financiar ilegalmente. Nos parece acertada la exigencia que este nuevo artículo establece, dado que la actual redacción de nuestro CP, no hace referencia alguna a las características que deben poseer las estructuras u organizaciones y tampoco si se exige que las mismas tengan alguna vinculación con los partidos o formaciones políticas. Si bien esta idea debe ser acogida por la mayor concreción que con la misma se introduce, se echa en falta una mayor precisión en la redacción final de este apartado 1, que la enmienda no modifica y mantiene de la redacción del art. 304 ter. Así, atendiendo a la redacción literal este precepto y, en consecuencia, de este nuevo art. 304 quater, la estructura u organización ha de tener como finalidad la financiación de las formaciones políticas “al margen de lo establecido en la ley”. Esta cláusula resulta ambigua, pues no concreta si estas organizaciones deberán llevar a cabo cualquier forma de financiación ilícita que suponga una vulneración de la LOFPP, e incluso de la LOREG, o, más restringidamente, habrán de tener como objetivo únicamente la ejecución de alguna de las modalidades delictivas recogidas en el art. 304 bis CP. Al respecto, entendemos que con esta cláusula el Grupo Parlamentario ha pretendido incluir todas las conductas de financiación ilícita y no sólo las recogidas en el art. 304 bis CP, ya que en ese caso la cláusula no hubiese sido tan genérica, utilizándose una clausula como “financiación constitutiva de delito” u otra análoga.

La segunda novedad que introduce este nuevo art. 304 quater, lo hace en su apartado segundo al concretar que se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones “dentro de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, de acuerdo con sus normas internas de funcionamiento, ya sea una dirección de hecho o de derecho”. Nos parece importante la precisión que en este punto lleva a cabo este nuevo artículo, pues la redacción del actual art. 304 ter plantea la duda acerca de si dicho precepto se está refiriendo a la persona que dirige la organización en el seno de la misma, o por el contrario, se refiere a quien dirige tal estructura u organización desde el partido político. De esta forma, el nuevo art. 304 quater aclara dicha cuestión.

Finalmente, el apartado 4 introduce una novedad importante, cual es la concreción de la persona jurídica a la que va dirigido dicho precepto y a la cual, en consecuencia, se le atribuye responsabilidad penal. Si echamos la mirada hacia la valoración que de la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos se ha realizado, precisamente en ella se ponía de manifiesto esta cuestión; esto es, si cuando el legislador aludía a “la persona jurídica que sea responsable de los hechos”, se refería al partido político, o si por el contrario, hacía referencia a la estructura u organización cuyo fin era la financiación ilegal de partidos políticos, siempre y cuando esta fuese persona jurídica, de acuerdo al art. 31 bis CP. No obstante, entendemos que la modificación de este punto es positiva en el sentido de disipar la duda a que la lectura del precepto puede dar lugar. Sin embargo, dicha concreción, excluye del ámbito de aplicación de este precepto a las organizaciones o agrupaciones cuya finalidad sea la financiación ilegal, ya que el tipo castiga a quienes participen en dichas estructuras, pero no encontramos referencia alguna en cuanto a la responsabilidad en la que puedan incurrir estos entes cuyas conductas, sin duda alguna, merecen reproche penal.

En definitiva, la configuración de este nuevo art. 304 ter introduce algunos matices en el precepto que suponen un mayor nivel de concreción y, consecuentemente, disipan algunas de las dudas que la redacción actual plantea. En cualquier caso, en esta enmienda se echa en falta un apartado en el que se consagre la responsabilidad penal de estas estructuras, organizaciones o agrupaciones, con independencia de si estas poseen o no personalidad jurídica, en la misma línea que lo propuesto en este punto por el Grupo Parlamentario Socialista.

## **VI. CONSIDERACIONES FINALES**

En las líneas que anteceden y que conforman el presente trabajo, se han abordado rigurosamente las cuestiones de dogmática jurídica y de política criminal que plantea la materia de la financiación delictiva de los partidos políticos. Para ello, se ha realizado un exhaustivo análisis de la normativa extrapenal y la consiguiente valoración de los problemas que nuestro sistema de financiación actual presenta. Se ha pretendido igualmente justificar la intervención penal en el ámbito de la financiación de los partidos políticos y, consecuentemente, se ha realizado un estudio técnico-jurídico de las modalidades típicas que conforman este nuevo delito de financiación ilegal. De forma paralela, se han ido expresando las críticas y valoraciones que, a nuestro parecer, la actual regulación merece. De este modo, y con carácter concluyente, se procede a realizar una serie de consideraciones finales que culminan este trabajo.

### **1. Una regulación legislativa peculiar**

La regulación legislativa sobre partidos políticos presenta, en nuestro país, dos singularidades. En primer lugar, los partidos políticos se configuran como asociaciones privadas, sin embargo, con una marcada connotación pública, dado que se erigen como pieza clave y central de nuestro sistema democrático, pues expresan el pluralismo político de la sociedad y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y, en definitiva, desarrollan una fundamental función de mediación entre la sociedad y el Estado. De ahí, que su regulación exija de una marcada intromisión por parte del legislador, quien, al abordar los distintos aspectos que conforman el régimen jurídico de los partidos políticos, deba cerciorarse de asegurar el respeto a los valores supremos que consagra el art. 1 de nuestra Constitución (la libertad, el pluralismo político, la justicia y la igualdad). Ahora bien, ese intervencionismo por parte del legislador, es precisamente el que da lugar a la segunda de las particularidades anunciadas, ya que, cuando el legislador legisla sobre partidos en realidad legisla sobre sí mismo. Efectivamente, como se ha visto, son los propios partidos que ocupan el poder legislativo del Estado los que, en última instancia, legislan sobre sí mismos. Por ello, los partidos políticos al regular sus propias fuentes de financiación, tienen la facultad de dejar abiertas posibles vías de financiación que les permitan satisfacer sus

gastos, aunque paralelamente, se aprecie un esfuerzo por restringir dichas vías de financiación; no obstante, si se restringen unas vías, pero simultáneamente se abren otras, estamos lejos de la consecución de una solución efectiva<sup>265</sup>.

## **2. La insuficiencia de la actual regulación que no ofrece una respuesta plena, efectiva y eficiente en el ámbito de la financiación de los partidos políticos**

Desde el punto de vista de la LOFPP, se ha puesto de manifiesto que la regulación de la financiación de partidos políticos en España adolece de no pocos defectos. Con respecto a la financiación pública, cabe destacar la excesiva dependencia de los partidos políticos respecto de las subvenciones estatales; igualmente, la desigualdad de financiación entre los partidos mayoritarios por un lado, y los minoritarios y extraparlamentarios por otro, hace que el principio de igualdad entre partidos políticos, concebido como objetivo básico de la financiación de carácter público, se quiebre. Por otro lado y en lo que atañe a la financiación privada, como se ha expresado, se aprecia un esfuerzo por parte del legislador al restringir, mediante las sucesivas reformas legislativas, tanto los sujetos donantes, como la cuantía de las posibles donaciones. Ahora bien, lo que *a priori* puede parecer un avance hacia un modelo de financiación limpio y transparente, puede resultar contraproducente, pues un sistema de financiación marcado por un fuerte carácter restrictivo, puede derivar en que los partidos políticos, ante un escenario de restricciones y limitaciones, recurran a las vías de financiación irregulares para poder financiarse.

Desde el punto de vista penal, como se ha expuesto, la creación del delito de financiación ilegal de partidos políticos se encuentra justificada, pues existe un bien jurídico merecedor de protección penal que se relaciona con el peligro que algunas conductas de financiación ilegal suponen para el ejercicio correcto de las funciones de manifestación y de representación de la voluntad popular que los partidos tienen atribuidas en la CE. Estas funciones peligran cuando los partidos se muestran dispuestos a favorecer los intereses particulares de los donantes, produciéndose un alejamiento de la defensa de los intereses generales y surgiendo el peligro de que el legislador quede “capturado”. De esta forma, se ha expresado que no cualquier conducta de financiación

---

<sup>265</sup> SANJURJO RIVO, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Págs 443-477, pone de manifiesto estas dos peculiaridades.

ilegal será merecedora de sanción penal, sino que, en efecto, para que quede justificada la intervención del Derecho penal en este campo, será necesario que se constate al menos un peligro cercano de favorecimiento de intereses particulares, en detrimento de la voluntad popular<sup>266</sup>. Sin embargo, la regulación que a este nuevo delito de financiación ilegal se le ha dado es, cuanto menos, cuestionable. Prueba de ello es la ubicación sistemática que a esta nueva figura se le atribuido en el CP y que no hace más que poner de manifiesto que su tipificación ha sido poco reflexionada. Lo cual, queda igualmente corroborado en la configuración del tipo penal tal y como la misma se ha realizado, vulnerando el principio de fragmentariedad que exige seleccionar los ataques jurídicos más graves al bien jurídico afectado pues, se ha configurado una ley penal en blanco, que no añade elemento adicional alguno que aporte un especial desvalor a la conducta, lo que, como se ha visto, supone un solapamiento entre las infracciones penales y administrativas<sup>267</sup>. A lo cual, hemos de añadir que el legislador ha decidido inopinadamente elevar a la categoría de ilícito penal tan sólo las prohibiciones contenidas en un concreto apartado de un artículo específico de la LOFPP, centrándose exclusivamente en los fondos de origen privado y dejando de esta forma, al margen de la intervención penal, el tratamiento de los fondos de origen público que reciben los partidos políticos. Asimismo, el tipo penal, se refiere exclusivamente a la financiación ordinaria de los partidos políticos, sin remitirse a la LOREG, en la que se regula la financiación de carácter electoral. Por si fuera poco, y aun configurándose el tipo mediante una remisión exclusiva a las fuentes de financiación privada, han quedado potencialmente fuera del alcance del tipo las donaciones de bienes inmuebles, las operaciones asimiladas, las falsedades en la contabilidad, así como las donaciones a las fundaciones o entidades vinculadas a los partidos políticos.

De esta forma, este nuevo instrumento de intervención penal únicamente podrá funcionar de forma adecuada si constituye una “pieza del puzle” plena y coherente de regulación y control de la financiación de los partidos políticos. Por lo tanto, e incluso con carácter previo a una posible modificación en el ámbito penal, es fundamental la existencia de un sistema que garantice la publicidad y transparencia tanto de las fuentes de financiación, como de las cuentas de las formaciones políticas, para lo cual se hace necesaria una revisión de las vías y límites de financiación, con el fin de alcanzar un

---

<sup>266</sup> OLAIZOLA NOGALES, en: *Estudios de Deusto*, Vol. 63/1 (2015), Pág. 19.

<sup>267</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 142.

adecuado equilibrio entre fondos públicos y privados, y una limitación lógica tanto de los ingresos, como de los gastos de los partidos políticos<sup>268</sup>.

### **3. Un largo recorrido hacia la solución al problema**

La técnica legislativa que ofrece el delito de financiación ilegal de partidos políticos, como ha quedado reflejado en este estudio, es absolutamente criticable. Sin duda alguna, la introducción de esta nueva figura responde al objetivo de intentar calmar a la opinión pública y restablecer la credibilidad política en un momento de nerviosismo social derivado de los importantes procesos judiciales contra la corrupción política y de su intenso despliegue mediático<sup>269</sup>. Si a ello le sumamos la inconcreción y deficiencias que salpican a las figuras delictivas, estamos, sin lugar a dudas, ante una regulación penal poco estudiada y menos reflexionada; prueba de ello son las recientes enmiendas presentadas por los grupos políticos que, como se ha expresado, si bien proponen medidas que suponen una mayor concreción, no solucionan, en absoluto, el problema que la actual regulación plantea y que se han ido expresando a lo largo del trabajo. En efecto, nos hallamos ante una técnica legislativa deficiente y precipitada y, lo más grave, no parece que el problema tenga una solución a corto plazo.

---

<sup>268</sup> PUENTE ABA, *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017, Pág. 142.

<sup>269</sup> JAVATO MARTIN, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Págs. 25 y 26.

## VII. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

### 1. Doctrina: libros, artículos de revista e informes consultados

ALVAREZ CONDE, E. “La financiación de los partidos políticos”, en: *Cuadernos y Debates*, Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en Madrid, 23 de noviembre de 1993 (Págs. 13-36).

BAUTISTA PLAZA, D., *La función constitucional de los partidos políticos*. Comares, Granada, 2006.

BLANCO VALDES, R., “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, en: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87 (1995), Págs. 163-197.

CASTILLO VERA, P. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985.

CRITILLO. “A examen: la financiación de los partidos políticos y la corrupción. Conclusiones del informe GRECO”, en: *Hay Derecho. Por una conciencia cívica. Expansión*(Blog).<https://hayderecho.expansion.com/2013/10/15/a-examen-la-financiacion-de-los-partidos-politicos-y-la-corrupcion-conclusiones-del-informe-greco/>

GONZALEZ BARRERA, F., “Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal”, en: *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2017-1, Págs .62-110.

GONZALEZ-JULIANA MUÑOZ, A. “Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas”, en: *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm 11 (2014), págs.77-113.

GRECO (GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN), *Informe de evaluación sobre transparencia en la financiación de partidos políticos en España*, Estrasburgo, 2009.

GRECO (GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN), *Informe de evaluación sobre transparencia en la financiación de partidos políticos en España*, Estrasburgo, 2009, (2009b).

GRECO (GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN), *Informe de evaluación sobre transparencia en la financiación de partidos políticos en España*, Estrasburgo, 2009 (2009c).

HOLGADO GONZÁLEZ, M. *La financiación de los partidos políticos en España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

JAVATO MARTIN, A., “El delito de financiación ilegal de los partidos políticos”, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 19-26 (2017), Págs.1-41.

LOPEZ AGUILAR, J.F. “La lucha contra la corrupción en la Unión Europea”, en QUERALT JIMENEZ, J/SANTANA VEGA, D.M., *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, Págs. 25-53.

MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Marcial Pons, Madrid 2015.

MEDINA ARNAIZ, T. “La lucha contra la corrupción desde la normativa de contratos públicos: ¿realidad o fantasías?”, en QUERALT JIMENEZ, J/SANTANA VEGA, D.M., *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, Págs.151-169.

MONTESINOS PADILLA, C. “Corrupción y transparencia en España: diagnóstico a la luz de las directrices del Consejo de Europa y la Unión Europea”, en QUERALT JIMENEZ, J/SANTANA VEGA, D.M., *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, Págs. 79-98.

MUÑOZ CONDE, F.: *Derecho Penal. Parte Especial*, 20ª Edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.



MUÑOZ CUESTA, J., “Delitos de financiación ilegal de partidos políticos”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2015/5, Págs.1-9.

OLAIZOLA NOGALES, I., *La financiación de los partidos políticos: un foco de corrupción*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

OLAIZOLA NOGALES, I. “La influencia de las recomendaciones del GRECO en la reforma del CP español”, en QUERALT JIMENEZ, J/SANTANA VEGA, D.M., *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, Págs. 55-77.

OLAIZOLA NOGALES, I., “Medidas de regeneración democrática. La nueva regulación de la financiación”, en: *Estudios de Deusto* Vol. 63/1 (2015), Págs. 327-358.

PRESNO LINERA, M.A. *Los partidos políticos en el Sistema Constitucional Español*. Prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999, Aranzadi, Zizur Mayor, 2000.

PUENTE ABA, L.M. *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

REBOLLO DELGADO, L., *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, Madrid, 2007.

REBOLLO VARGAS, R. “la polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas” en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), Págs. 59-100.

RIDAO MARTÍN, J., “La transparencia y el control económico-financiero de los partidos políticos en España. Entre un balance decepcionante y un futuro sombrío”, en: *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm 7 (2014), Págs. 211-248.

RODRIGUEZ DRINCORUT ÁLVAREZ, J. “Democracia y corrupción pública”, en QUERALT JIMENEZ, J/SANTANA VEGA, D.M., *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, Págs.101-122.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, A. “Análisis de las modalidades de financiación pública directa de los partidos políticos”, en: *Actualidad Administrativa*, nº 21 (2012), Págs. 1-9.

SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, J.E., “Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”, en MORILLAS CUEVA, L. (dir.), *Estudios sobre el Código penal reformado*, Dykinson, Madrid 2015, Págs.659-690.

SANCHEZ DE VEGA GARCÍA, A. “Notas para un estudio de derecho de partidos”. en: *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Cerioll*, núm 11/12 (1995).

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99 (2013), Págs. 161-200.

SANJURJO RIVO, V. “Financiación de partidos políticos y transparencia: crónica de una resistencia”, en: *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (extr.) (2018), 443-477.

SANTANA VEGA, D.M. “El delito de financiación ilegal de partidos políticos”, en QUERALT JIMENEZ, J/SANTANA VEGA, D.M., *Corrupción pública y privada en el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, Págs.123-150.

ZUGALDIA ESPINAR, J.M., “La responsabilidad criminal de los partidos políticos y sindicatos”, en: *Revista de derecho penal y criminología*, 3.<sup>a</sup> Época, n.º 11 (2014), Págs. 365-384.

## **2. Jurisprudencia**

Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo, de 23/03/03, N.º. 1/2003.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 29/06/2017, N.º. 495/2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 6/03/1995, N.º 56/1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 02/02/1981, N.º 3/1981.

Sentencia del Tribunal Constitucional, de 25/06/1986, N.º 85/1986 (RTC1986/85).

Sentencia del Tribunal Constitucional de 21/02/1983. N.º 10/1983.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 15/06/1998. Nº. 120/1998.

Sentencia Audiencia Provincial de Barcelona de 21/01/2013. Nº. 53/2013.

**Enmiendas al Articulado****Iniciativa: 122 / 92**

Proposición de Ley Orgánica sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos.

Plazo de enmiendas: 30/10/2018 20:00

<u>Fecha Presentación</u>	<u>Número</u>	<u>Tipo de Enmienda</u>	<u>Autor</u>	<u>Observaciones</u>	<u>Fuera Plazo</u>
05/03/2018 17:29	1	Enmiendas al articulado	Bataller i Ruiz, Enric (GMx) Baldoví Roda, Joan (GMx) Sorli Fresquet, Marta (GMx) Candela Serna, Ignasi (GMx)		
27/03/2018 13:47	2	Enmiendas al articulado	Bataller i Ruiz, Enric (GMx) Baldoví Roda, Joan (GMx) Candela Serna, Ignasi (GMx) Grupo Parlamentario Ciudadanos		
30/10/2018 19:25	3	Enmiendas al articulado	Grupo Parlamentario Socialista		
30/10/2018 19:50	4	Enmiendas al articulado	Grupo Parlamentario Socialista		
30/10/2018 19:50	5 - 6	Enmiendas al articulado	Grupo Parlamentario Popular en el Congreso		



**compromís**  
Congrés

## A LA MESA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA

El Grupo Parlamentario Mixto, a instancias de los diputados de Compromís, D. Enric Bataller, Joan Baldoví, Marta Sorlí y Ignasi Candela, presentan al amparo del artículo 193 del Reglamento del Congreso de los Diputados, la siguiente Enmienda a la Proposición de Ley Orgánica sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos (122/000092).

En el Palacio de Congreso de los Diputados, a 5 de marzo de 2018

PORTAVOZ ADJUNTO  
DEL GRUPO MIXTO  
(IGNASI CANDELA)

ENRIC BATALLER

JOAN BALDOVÍ

MARTA SORLÍ

(1)



## ENMIENDA

PUNTO: Único

TIPO DE ENMIENDA: Se propone la **Adición** a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, de un artículo 304 quater con la siguiente redacción:

### TEXTO QUE SE PROPONE

“1.- Cuando resulte acreditada la aplicación, por los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, de fondos o recursos de otro tipo procedentes de la financiación ilegal para sufragar gastos realizados con motivo u ocasión de una determinada campaña electoral, las condenas firmes impuestas por la comisión de alguno de los delitos de este título comprenderá también, en todo caso, la obligación de reintegrar a las Administraciones Públicas el importe total de las cantidades percibidas en concepto de subvenciones en la campaña electoral en la que se haya aplicado la indicada financiación ilegal, incluidas las recibidas en atención al número de votos y de puestos de representación institucional obtenidos.

2.- En idéntico supuesto, los jueces y tribunales impondrán necesariamente como accesoria la pena prevista en la letra f) del apartado 7 del artículo 33.”

JUSTIFICACIÓN: El mayor desvalor ante la ciudadanía que supone la utilización de financiación ilegal para la específica obtención de posiciones de ventaja en las contiendas electorales exige la inserción, en el Código Penal, de un nuevo tipo que prevea en tales supuestos una obligación de reintegro de las subvenciones públicas recibidas, así como la conveniencia de imponer con carácter necesario la privación del derecho a obtener cualquier subvención, ayuda o beneficio de las instituciones públicas.



A LA MESA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA

EL Grupo Parlamentario Mixto, a instancias de los diputados de Compromís, Enric Bataller, Marta Sorlí, Joan Baldoví e Ignasi Candela, presentan al amparo del artículo 193 del Reglamento del Congreso, la siguiente **Enmienda a la Proposición de Ley Orgánica sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos (122/000092)**.

En el Palacio del Congreso, a 27 de marzo de 2018

Enric Bataller  
Compromís

Joan Baldoví  
Compromís

Ignasi Candela  
Compromís

Marta Sorlí  
Compromís

Portavoz adjunto  
GP Mixto

(2)



2

## ENMIENDA

PUNTO: Único

TIPO DE ENMIENDA: Se propone la **Supresión** a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, del artículo 525.

JUSTIFICACIÓN: Diversos artículos de la Constitución Española garantizan la libertad de expresión así como el carácter aconfesional del Estado:

-El artículo 20 reconoce el derecho fundamental a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; un derecho que también incluye la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19.

-El artículo 16 de la Constitución Española señala en el punto 3 el carácter aconfesional del Estado al afirmar que “ninguna religión tiene carácter estatal”, al mismo tiempo que garantiza en su primer punto la “libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”.

Estos derechos recogidos por la Constitución entran en contradicción con algunos preceptos punitivos, en virtud de figuras penales heredadas del franquismo, como es el artículo 525 del Código Penal, que establece el delito contra los sentimientos religiosos y castiga cualquier actuación pública de palabra, por escrito o mediante cualquier tipo de documento que pueda ser considerada como una ofensa a dogmas, creencias, ritos o ceremonias. Esta consideración obvia, por tanto, que la única limitación establecida en la Constitución es la alteración del orden público, al tiempo que blindo cualquier tipo de acto y creencia religiosa frente al libre ejercicio de expresión de pensamientos, ideas y opiniones.

En los últimos años son muchos los ejemplos de condenas por supuestos delitos contra los sentimientos religiosos en los que no podía apreciarse un auténtico atentado contra el culto o la fe de ninguna persona. Reciente es el caso del joven multado que sustituyó el rostro en la imagen de un Cristo y la publicó en su cuenta personal de una red social; o la de las tres mujeres que se enfrentan a una multa de 3.000 euros cada una por pasear una vulva en el marco de una procesión feminista.

En ambos casos, la acusación persigue algo tan subjetivo y difícil de interpretar como la intención de sus autores, al asegurar que el objetivo era en el primer caso “el desprecio y la mofa con el ánimo de ofender a la hermandad (del Cristo)”; y en el segundo el “evidente ánimo de ofender”. Estas acusaciones demuestran que en nuestro país el Código Penal permite perseguir el “crimen de pensamiento”, utilizando una expresión orwelliana.



2 Cont.



compromís  
Congrés

Existe ya jurisprudencia que entiende que el uso de símbolos religiosos con un sentido satírico, crítico o provocador no constituirá delito de ofensa a los sentimientos religiosos ni de odio siempre que no se aprecie “incitación pública a la hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo”.

La Unión de Fiscales Progresistas considera necesaria la derogación del artículo 525 del Código Penal, porque recoge unos delitos que ya se encuentran tipificados de una manera más clara y compatible con la Constitución en el artículo 510 del mismo cuerpo legal, que castiga a quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo o persona por motivos referentes a la etnia, nación, ideología, religión, creencias, razones de género, orientación sexual o enfermedad.

Asimismo el colectivo Europa Laica ha criticado la creciente serie de actuaciones por parte de las fiscalías para tramitar de forma punitiva las denuncias que, por lo general, corren a cargo de sectores fundamentalistas contra todo tipo de manifestación artística, plástica, musical, periodística, humorística, satírica o de cualquier naturaleza, obtusamente interpretada.

A LA MESA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA

El **Grupo Parlamentario Ciudadanos**, al amparo de lo establecido en los artículos 130 y concordantes del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes **enmiendas** a la **Proposición de Ley sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos (Orgánica) (122/000092)**, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto.

En el Congreso de los Diputados, a 30 de octubre de 2018

  
Miguel Ángel Gutiérrez Vivas

Portavoz Sustituto del Grupo Parlamentario Ciudadanos

(3)

### **3.** ENMIENDA ÚNICA

**OBJETO:** MODIFICACIÓN del artículo único.

#### **TEXTO QUE SE PROPONE**

«Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

*Uno. Se añade un nuevo apartado 6.º al artículo 120, con la siguiente redacción:*

*«6.º Los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales, por los delitos que hayan cometido en el desempeño de sus obligaciones o servicios sus empleados o dependientes, sus representantes, gestores, personas autorizadas, o sus cargos orgánicos.»*

*Dos. Se añaden tres nuevas letras s), t) y u) al apartado 1 del artículo 127 bis, con la siguiente redacción:*

*«1. El juez o tribunal ordenará también el decomiso de los bienes, efectos y ganancias pertenecientes a una persona condenada por alguno de los siguientes delitos cuando resuelva, a partir de indicios objetivos fundados, que los bienes o efectos provienen de una actividad delictiva, y no se acredite su origen lícito:*

*[...]*

*s) Delitos de prevaricación.*

*t) Delitos de tráfico de influencias.*

*u) Delitos de fraude o exacciones ilegales.»*

*Tres. Se modifica el artículo 304 ter, que queda redactado como sigue:*

*«1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.*

*2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones.*

*3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado. Además, el juez deducirá testimonio, que remitirá al Gobierno y al Ministerio Fiscal a los efectos de que se inicie el procedimiento de disolución*



## 3 cont.

*judicial del partido político previsto en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.*

4. Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos, se le impondrá la pena de multa de uno a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.»

**Cuatro. Se añade un nuevo artículo 440 bis, con la siguiente redacción:**

**«Artículo 440 bis.**

***La autoridad o funcionario público que, durante el ejercicio de su cargo o responsabilidad, experimente un incremento de sus bienes o patrimonio, cuya procedencia no pueda ser acreditada en relación con sus ingresos legítimos, será castigado con pena de prisión de uno a tres años, multa del tanto al triplo del valor de dicho incremento y, en todo caso, con inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a cinco años.»***

### TEXTO QUE SE MODIFICA

«Artículo único. Modificación del artículo 304 ter de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Se añade un apartado 4 al artículo 304 ter de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que queda redactado como sigue:

«4. Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos, se le impondrá la pena de multa de uno a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.»»

### JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, se regula la verdadera posibilidad de disolver partidos políticos que incurran en los supuestos previstos, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que es la norma llamada a desarrollar el contenido esencial del derecho de asociación previsto en los artículos 6 y 22 de la Constitución.

### 3 cont .

Además, se establece la responsabilidad civil subsidiaria de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales por los delitos que hayan cometido en el desempeño de sus obligaciones o servicios sus empleados o dependientes, sus representantes, gestores, personas autorizadas, o sus cargos orgánicos.

Igualmente, se extiende la figura del decomiso a los bienes, ganancias y efectos de las personas que hubiesen sido condenadas por delitos de prevaricación, tráfico de influencias, o fraude o exacciones ilegales.

Por último, se tipifica el delito de enriquecimiento ilícito, por el que tendrán que responder las autoridades y funcionarios que, sin razón jurídica, experimenten un incremento de su patrimonio cuyo origen no puedan acreditar.



A LA MESA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, me dirijo a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 110 y siguientes del vigente reglamento del Congreso de los Diputados, presentar las siguientes **ENMIENDAS** al **ARTICULADO** a la Proposición de Ley Orgánica sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos. (Núm. expte. 122/00092).

En el Congreso de los Diputados a 30 de octubre de 2018

PORTAVOZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA

(4)



## ENMIENDA

Al artículo único

De modificación

Se propone la siguiente redacción:

Los artículos de la Ley Orgánica 10/1995 del código Penal que se relacionan quedarán redactados de la forma siguiente:

### **“Artículo 304 bis**

1. Será castigado con las penas de multa del triplo al séxtuplo de la cantidad recibida, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5.Uno de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos.

2. Los hechos anteriores serán castigados con penas de prisión de dos a cuatro años y, además, las penas previstas en el apartado anterior en su mitad superior cuando:

a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5.Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 250.000 euros.

b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7.Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 50.000 euros.

3. A quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de los apartados 1 y 2 anteriores, además de las penas previstas en sus respectivos casos, se le podrá imponer la pérdida de la posibilidad de

*4 cont.*

obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de tres a seis años, así como la imposibilidad de contratar con las administraciones públicas por el mismo período.

4. En las infracciones a que se refieren los apartados anteriores de este artículo, cuando resultaran de especial gravedad, el Juez o Tribunal podrá, excepcionalmente, imponer la pena superior en grado a la prevista.

5. Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos, se le impondrá la pena de multa de uno a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

6. Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 129 de este Código, una empresa, organización, grupo o cualquier otra clase de entidad o agrupación de personas que, por carecer de personalidad jurídica, no estén comprendidas en el artículo 31 bis, sea responsable de los hechos, se le impondrá una o varias consecuencias accesorias a la pena que corresponda al autor del delito, con el contenido previsto en las letras c) a g) del apartado 7 del artículo 33. Podrá también acordar la prohibición definitiva de llevar a cabo cualquier actividad, aunque sea lícita'.

#### **Artículo 304 ter**

1. Será castigado con las penas de prisión de dos a seis años y multa del tanto a séxtuplo de la cantidad recibida, e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.

2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones.



3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

4. Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos, se le impondrá la pena de multa de uno a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

5. Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 129 de este Código, una empresa, organización, grupo o cualquier otra clase de entidad o agrupación de personas que, por carecer de personalidad jurídica, no estén comprendidas en el artículo 31 bis, sea responsable de los hechos, se le impondrá una o varias consecuencias accesorias a la pena que corresponda al autor del delito, con el contenido previsto en las letras c) a g) del apartado 7 del artículo 33. Podrá también acordar la prohibición definitiva de llevar a cabo cualquier actividad, aunque sea lícita'.

#### **Artículo 304 quater.**

El que cometiere en documento público, oficial o mercantil, alguna de las falsedades descritas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, con la finalidad de falsear las cuentas anuales u otros documentos que deban reflejar la situación económica-financiera-patrimonial, de un partido político, federación, coalición o agrupación de electores para negar, impedir u obstruir el control externo estos, será castigado, además de con las penas previstas para los concretos delitos cometidos, con las penas de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de cuatro a diez años.

Cualquier otra omisión o falsedad deliberada de la situación económico- financiero-patrimonial de las entidades mencionadas para otras finalidades no previstas en el párrafo anterior serán castigadas con la pena inferior en grado.

*y cont.*

### Artículo 304 quinquies.

Será castigado con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio y derecho de sufragio pasivo de uno a dos años, el que con conocimiento de la comisión del delito previsto en el artículo 304 bis, 304 ter, 304 quater y sin haber participado en el mismo como autor o cómplice, interviniere con posterioridad en el mismo, ocultando, alterando o inutilizando el cuerpo, los efectos o instrumentos del delito para impedir su descubrimiento, o promoviendo alguna de estas conductas, para eludir la investigación de la autoridad o sus agentes.

### MOTIVACIÓN

La idea que subyace en las propuestas es que todas las conductas más peligrosas contrarias a la Ley de Financiación de partidos políticos y especialmente las más graves lleven aparejadas sanciones disuasorias, es decir, penas privativas de libertad e inhabilitación y para el caso de los financiadores añadir la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de tres a seis años, así como la imposibilidad de contratar con las administraciones públicas por el mismo período.

La nueva redacción del 304 ter cierra la posibilidad de persecución penal de todos los tipos de personas jurídicas responsables de este tipo de delitos de financiación ilegal de partidos políticos cuando se participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.

La propuesta completa los instrumentos tanto de imputación de la persona jurídica, como en los casos de entes sin personalidad, del artículo 129 del Código Penal, dado que el tipo penal actual habla de “estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza”, incluyendo por tanto los dos tipos de estructura jurídica con personalidad y sin personalidad.

*y cont.*

En cuanto al delito del 304 quater y teniendo en cuenta las previsiones del Artículo ciento cuarenta y nueve de la LOREG, requiere su tipificación con que tiene sustantividad propia.

**GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR**

**EN EL CONGRESO**



**A LA MESA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA**

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y ss. del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **enmienda al articulado de la Proposición de Ley Orgánica** sobre represión penal de la financiación ilegal de los partidos políticos. (122/000092)

Madrid, 30 de octubre de 2018

A blue ink handwritten signature consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Fdo.: Dolores MONTSERRAT MONTSERRAT

PORTAVOZ

(5-6)

**GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR**  
**EN EL CONGRESO**

**5. ENMIENDA**

**DE SUPRESIÓN**

Se propone la supresión del Artículo 304 ter, de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

**JUSTIFICACIÓN**

Mejora técnica.



# GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR

## EN EL CONGRESO

### **6.** ENMIENDA AL ARTÍCULO ÚNICO

#### DE ADICIÓN

Se propone la adición de un nuevo artículo, el 304 quater, a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que queda redactado como sigue:

#### **«Artículo 304 quater.**

1. *Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, que se encuentren incardinadas de manera estable y permanente, dependan, mantengan un vínculo de conexión o hayan sido creadas por los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, cuya finalidad sea la financiación de dichos partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley.*

2. *Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones dentro de los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, de acuerdo con sus normas internas de funcionamiento, ya sea una dirección de hecho o de derecho.*

3. *Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.*

4. *Cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, la persona jurídica, entendiéndose por tal el partido político o federación, sea responsable de los hechos, se le impondrá la pena de multa de uno a cinco años. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.»*

#### JUSTIFICACIÓN

Mejora técnica.