



Facultad de Derecho

# **EL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**

Autor/a: Fernando Vázquez Montis  
Director/a: Antonio Obregón García

## Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Posición constitucional de los partidos políticos.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Vías de financiación de partidos políticos en España .....</b>	<b>6</b>
3.1. Financiación destinada al habitual funcionamiento de partidos políticos .....	7
3.1.1. Procedente de fuentes públicas.....	7
3.1.2. Procedente de fuentes privadas.....	8
3.2. Financiación electoral (de procedencia pública y privada).....	10
<b>4. Reseña histórica.....</b>	<b>12</b>
<b>5. Bien jurídico protegido .....</b>	<b>16</b>
<b>6. Análisis del tipo básico (artículo 304 bis apartados 1 y 4 CP) .....</b>	<b>19</b>
6.1. Objeto material.....	19
6.2. Conducta típica .....	21
6.3. Conductas al margen del artículo 304 bis CP .....	22
6.3.1. Financiación electoral.....	23
6.3.2. Financiación pública.....	24
6.3.3. Financiación privada .....	25
6.4. Sujeto activo .....	26
6.5. Fases de ejecución.....	28
6.6. Autoría y participación .....	30
6.7. Penalidad.....	31
6.8. Cuestiones concursales .....	32
<b>7. Análisis de los tipos agravados (artículo 304 bis apartados 2 y 3 CP) .....</b>	<b>37</b>
7.1. Tipo del artículo 304.2 bis CP .....	38
7.1.1. Donaciones del artículo 5.1 LOFPP .....	38
7.1.2. Donaciones del artículo 7.2 LOFPP .....	38
7.2. Tipo del artículo 304.3 bis CP .....	39
<b>8. Análisis del tipo del artículo 304 ter CP .....</b>	<b>39</b>
<b>9. Conclusiones .....</b>	<b>41</b>

## **1. Introducción**

El presente trabajo tiene por objeto analizar la conducta consistente en la financiación ilegal de partidos políticos, introducida por primera vez en el ordenamiento jurídico español por medio de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. La financiación ilegal de formaciones políticas se ha convertido en una vía recurrente por medio de la cual incrementar los insuficientes ingresos que estas perciben para poder hacer frente a sus cuantiosos gastos<sup>1</sup>, considerándose por MAROTO CALATAYUD como una consecuencia de “la invasión de lo político por las fuerzas del mercado”<sup>2</sup>.

La introducción de dicha figura delictiva en nuestro Código Penal viene a dar respuesta a una laguna legal de la que adolecía nuestro sistema jurídico, en tanto que los supuestos de financiación ilegal de partidos políticos no encontraban cabida entre los delitos contra la Administración Pública, al no ser funcionarios públicos los cargos de una formación política<sup>3</sup>. Su aparición temporal coincide con la reciente y frecuente aparición de numerosos escándalos de financiación ilegal de agrupaciones políticas de sonada repercusión social y mediática (piénsese en los casos Bárcenas o Gürtel), si bien el debate acerca de la introducción de dicho delito se inició ya a finales del siglo XX con el caso Filesa<sup>4</sup>.

Con el fin de lograr este propósito, el presente trabajo se ha estructurado de la manera que sigue: en primer lugar, se ha dedicado un epígrafe al papel que desempeñan los partidos políticos en el sistema democrático español – dada su posición constitucional reconocida en virtud del artículo 6 de la Carta Magna – para después describir las vías de financiación de los mismos, distinguiendo por naturaleza (pública o privada) y por el destino de los fondos (electoral o para el funcionamiento habitual). Continuamos desde aquel plano teórico hacia un análisis de la tramitación parlamentaria del delito de financiación ilegal de formaciones políticas, para su posterior introducción en nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley

---

<sup>1</sup> LEÓN ALAPONT, J., “La reforma de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos: un debate desenfocado”, *Estudios penales y criminológicos*, vol. XXXIX, 2019, pp. 542 y 543.

<sup>2</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 199.

<sup>3</sup> JAVATO MARTÍN, A., “El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP): Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, nº 19-26, p. 2.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ BARRERA, F., “Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal”, *Aletheia. Cuadernos críticos del derecho*, nº 1-2017, p. 81.

Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Posteriormente, se ha procedido al análisis del bien jurídico protegido con exposición crítica de las distintas posiciones doctrinales al respecto, que gravitan en torno a la discusión de si es posible identificar un bien jurídico autónomo o individual o si, por el contrario, las conductas relevantes penalmente tipificadas en este delito podrían ya estar suficientemente recogidas en otras figuras delictivas. Le sigue un estudio del tipo del delito de financiación ilegal de partidos políticos, así como del delito de participación en estructuras u organizaciones que tengan por objeto aquella finalidad. Por último, se establecen una serie de conclusiones en aras de expresar una opinión sobre la financiación ilegal de agrupaciones políticas.

En lo que a metodología se refiere, se ha acudido a una pluralidad de fuentes. Fundamentalmente, se ha elaborado un análisis exhaustivo de dos leyes: la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, que ha sido modificada por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, sobre financiación de los Partidos Políticos y, posteriormente, por la Ley Orgánica 3/2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos. Además de las citadas leyes, también se han tomado en consideración informes emitidos por el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción), el Congreso de los Diputados, el Senado y el Tribunal de Cuentas, así como jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. La exégesis de las fuentes legales se ha realizado lógicamente con el apoyo de fuentes jurisprudenciales y, sobre todo, doctrinales, tanto obras generales, como monografías y artículos de revista.

## **2. Posición constitucional de los partidos políticos**

Los partidos políticos en España tuvieron que esperar hasta la Constitución de 1978 para ser reconocidos a nivel constitucional de manera expresa; concretamente, en el artículo 6 del citado texto, que dispone lo siguiente: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

De conformidad con RAMÍREZ JIMÉNEZ, de dicho precepto se desprende que son dos las funciones que han de desempeñar los partidos políticos. Por un lado, han de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. El empleo del verbo “concurrir” parece dar a entender que las formaciones políticas no son las únicas a quienes se les encomienda la formación y manifestación de la voluntad popular; no obstante, en la medida en que el legislador no ha hecho referencia alguna a otra clase de grupos con quienes compartir esta misión, hemos de entender que se trata de un cometido en que participan los diversos partidos políticos de forma conjunta. Por otro lado, son instrumento fundamental para la participación política. Nuevamente, e hilando con lo hasta ahora señalado, el empleo del término “fundamental” podría entenderse en el sentido de que la participación política no depende exclusivamente de ellos, si bien no deja de indicar que juegan un rol esencial en el sistema democrático español<sup>5</sup>.

Se pone de manifiesto la importancia constitucional de los partidos políticos en la medida en que, pese a ser “creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22”<sup>6</sup>, cuentan con un artículo concreto dedicado a los mismos en la Carta Magna<sup>7</sup>. Si bien no cabe negar el carácter asociativo de las formaciones políticas, “la relevancia constitucional de los partidos les viene dada por pretender un fin cualificado de interés público y de cuya aspiración se sirve el Estado para proveer a la integración de los procedimientos de formación de la voluntad general”<sup>8</sup>.

Como consecuencia de las funciones que han de desempeñar las formaciones políticas en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, encuentra justificación que las mismas se encuentren sujetas a una regulación propia y autónoma<sup>9</sup>, conformada fundamentalmente por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que trata el régimen jurídico de estas “asociaciones cualificadas” excepto en lo relativo a su financiación, recogida en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos.

---

<sup>5</sup> RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., “Los partidos políticos en la Constitución española de 1978”, *Revista de estudios políticos*, nº 13, 1980, pp. 55 y 56.

<sup>6</sup> STC 10/1983, de 21 de febrero.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 0, 2004, p. 180.

<sup>8</sup> STC 48/2003, de 12 de marzo.

<sup>9</sup> DUQUE VILLANUEVA, J., REQUEJO PAGÉS, J., “Artículo 6”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., CASAS BAAMONDE, M. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018, p. 98.

Asimismo, el mero hecho de que las normas citadas se hayan tramitado por el procedimiento de ley orgánica pone en perspectiva la relevancia de las cuestiones sobre las que versan pues, si bien no existe rango jerárquico entre ley ordinaria y ley orgánica, son pocas las materias que el artículo 81 CE reserva a esta última. En palabras del Tribunal Constitucional, “las Leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos, sino, sobre todo, porque las primeras quedan constitucionalmente informadas por un principio de especialidad”<sup>10</sup>.

Así pues, el hecho de que las agrupaciones políticas cuenten con leyes específicas en lo que a funcionamiento y financiación se refiere, así como que la financiación de las mismas tenga una marcada naturaleza pública (fundamentada en “la necesidad de que los partidos actúen como agentes primordiales en la consolidación de la democracia”<sup>11</sup>) es motivo suficiente para entender que ocupan una posición particular en el ordenamiento español, nada más y nada menos que de rango constitucional; y, al mismo tiempo, es precisamente dicha posición constitucional particular la que obliga y exige que se rijan por reglas específicas.

### **3. Vías de financiación de partidos políticos en España**

Los partidos políticos españoles pueden obtener financiación procedente, en función de la naturaleza de la misma, tanto de fuentes públicas como privadas por medio de la cual engrosar sus ingresos. Existen ventajas e inconvenientes de una y otra modalidad de financiación, por lo que parece necesario alcanzar un adecuado equilibrio entre las mismas. No obstante, los recursos obtenidos de fuentes privadas parecen presentar una envergadura significativamente menor, materialización evidente de la desconfianza ciudadana en las formaciones políticas fruto de numerosos escándalos y casos de corrupción que, a su vez, ha generado un descenso en el número de afiliados a las mismas.

A modo de ejemplo y atendiendo exclusivamente a los ingresos obtenidos por los dos partidos políticos con mayor representación parlamentaria, a saber, Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), cabe concluir que aproximadamente el 85%

---

<sup>10</sup> STC 137/1986, de 6 de noviembre.

<sup>11</sup> RUÍZ-RICO RUÍZ, G., “El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 289.

de la financiación obtenida por los mismos encuentra su raíz en los sistemas públicos, correspondiéndose el 15% restante a fondos provenientes de fuentes privadas<sup>12</sup>.

Asimismo, la necesidad de alcanzar un equilibrio entre ambas fuentes encuentra también justificación en los riesgos a que puede dar lugar la financiación privada. Esencialmente, la posibilidad de que particulares traten de generar influencia sobre las agrupaciones políticas, condicionando la adopción de decisiones por estas a los volúmenes de financiación que aquellos les conceden. Consecuentemente, resulta necesaria una financiación dual (tanto pública como privada), a la par que una regulación que limite este tipo de riesgos (como veremos más adelante)<sup>13</sup>.

Sean públicos o privados, los recursos pueden destinarse, a su vez, al funcionamiento normal del partido o a campañas electorales. Siguiendo fundamentalmente a PUENTE ABA<sup>14</sup>, procederemos a continuación a realizar un estudio de tales fuentes, diferenciando en función del destino que los partidos políticos realicen en cuanto a los fondos recibidos.

### 3.1. Financiación destinada al habitual funcionamiento de partidos políticos

En primer lugar, resulta necesario hacer referencia a aquella financiación que los partidos políticos reciben para el desenvolvimiento habitual de sus actividades, pudiendo proceder esta de fuentes públicas o privadas.

#### 3.1.1. Procedente de fuentes públicas

Es el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos (LOFPP) el que recoge los recursos procedentes de financiación pública.

Especial importancia cobra, en este sentido, el importe que la Ley de Presupuestos Generales del Estado destina al habitual funcionamiento de partidos políticos, no estableciendo el artículo 3.1 LOFPP cuantía máxima o mínima en relación con estas subvenciones<sup>15</sup>. No obstante, el monto viene condicionado, como establece el apartado 2

---

<sup>12</sup> Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015, del Tribunal de Cuentas, pp. 560, 579, 599 y 615. <https://www.tcu.es/repositorio/4b80fca6-2263-40f8-a9d2-fa82c4ddc174/I1262.pdf>.

<sup>13</sup> MORLOK, M., “Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 186.

<sup>14</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia 2017, pp. 23-57.

<sup>15</sup> PAJARES MONTOLÍO, E., “La financiación de los partidos políticos”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 11, 2016, p. 180.

del citado precepto, “en función del número de escaños y votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara”, refiriéndose por esta a la cámara baja: el Congreso de los Diputados.

Este criterio, el del número de escaños y votos obtenidos, obliga a poner en cuestión la igualdad de oportunidades de las diversas formaciones políticas, en la medida en que exige tener representación en el Congreso. Parece contribuir a una mayor consolidación y asentamiento de aquellos partidos con mayor peso y tradición histórica, a la par que niega financiación a formaciones que hayan alcanzado un número de votos inferior al necesario para obtener representación parlamentaria.

Necesaria mención merecen a su vez las subvenciones efectuadas por Comunidades Autónomas, Territorios Históricos vascos y Corporaciones Locales a que hace referencia el apartado c) del artículo 2.1 LOFPP<sup>16</sup>.

Cabe citar, a modo de ejemplo, la Ley Foral 24/2019, de 4 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para el abono de las subvenciones a partidos y formaciones políticas para la financiación de los gastos de las elecciones al Parlamento Foral de Navarra celebradas el 26 de mayo de 2019, o la Ley 9/2015, de 7 de agosto, de financiación de las formaciones políticas y de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellas.

También pueden emplearse como medio público por el que financiar la actividad habitual de formaciones políticas las subvenciones efectuadas a grupos parlamentarios. Cabe destacar que, si bien tales subvenciones, teóricamente, se encuentran destinadas a estos últimos, de forma no poco habitual constituyen fuente indirecta por medio de la cual engrosar los partidos sus arcas, en la medida en que, con frecuencia, los grupos parlamentarios se encuentran constituidos exclusivamente por integrantes de un mismo partido.

### 3.1.2. Procedente de fuentes privadas

Si bien el apartado primero del artículo 2 LOFPP hace referencia a las fuentes de financiación pública, es el apartado segundo del mencionado precepto el que realiza una enumeración de los recursos de financiación privada<sup>17</sup>. Encuentra justificación la obtención de financiación procedente de fuentes privadas el hecho de que las formaciones

---

<sup>16</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 26 y 27.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp.30-34.

políticas constituyen en sí mismas asociaciones privadas, por mucho que tengan capacidad para influir en las decisiones políticas y en el organigrama estatal, consecuencia de las funciones que les son encomendadas en virtud del artículo 6 de la Constitución española<sup>18</sup>.

De conformidad con el artículo 4.1 LOFPP, los partidos políticos podrán recibir cuotas y aportaciones de sus militantes, de conformidad con lo dispuesto en sus respectivos estatutos.

Asimismo, los partidos políticos pueden obtener financiación por medio de donaciones privadas. A tal efecto, la LOFPP establece una serie de límites negativos, algunos de los cuales guardan estrecha vinculación con el artículo 304 bis del Código Penal, como veremos más adelante.

En este sentido, la LOFPP prohíbe la recepción de donaciones por parte de personas físicas que sean parte de un contrato vigente del sector público, como puede ser el caso de los contratos de concesión de servicios o de obras públicas; se permite, por tanto, las donaciones de quienes no lo sean. No cabe tampoco la asunción de los gastos en que incurren los partidos políticos por parte de terceras personas.

Prohíbe también las “donaciones anónimas, finalistas o revocables”; las “donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales”; y las “procedentes de personas jurídicas o de entes sin personalidad jurídica”, como establece el artículo 5 de la norma. Estas últimas donaciones, prohibidas conforme a la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, constituyen una novedad, en tanto que se encontraban anteriormente permitidas. Se busca de este modo evitar la obtención de beneficios económicos como consecuencia de relaciones entabladas entre empresas y agrupaciones políticas, a lo que McCHESNEY denomina *pay to play politics*<sup>19</sup>.

Por último, el artículo 7.2 LOFPP no permite que los partidos políticos obtengan financiación procedente de “Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos”, si bien

---

<sup>18</sup> MORLOK, M., “Dos cuestiones clave...”, *Teoría y Realidad Constitucional*, cit., p. 185.

<sup>19</sup> McCHESNEY, F., “Pay to Play” Politics Examined, with Lessons for Campaign-Finance Reform”, *Independent Review*, 2002, pp. 346 y ss.

el apartado primero sí permite que aquella encuentre su origen en personas físicas extranjeras.

Por su parte, el artículo 2.2.c) LOFPP reconoce como recursos procedentes de financiación privada “los productos de las actividades propias del partido así como de aquellas [...] 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”.

Especial mención merece también la financiación a la que tienen acceso las formaciones políticas por medio de préstamos o créditos que numerosos problemas ha planteado en el tráfico jurídico. Si bien desde la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, las entidades financieras no pueden ya condonar deudas a partidos políticos, sea por su totalidad o por un importe de las mismas, estos pueden seguir llegando con aquellas a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda, siendo frecuente por esta vía el pacto de condiciones más favorables o ventajosas que, indirectamente, constituye un cauce de financiación, estableciéndose como único límite al efecto que el tipo de interés sea igual o superior al que corresponda a las condiciones de mercado, no pudiendo en ningún caso ser inferior.

Por último, tienen cabida también bajo el paraguas de la financiación privada las contribuciones realizadas por fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos. La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de enero, las somete a una serie de límites y controles. No obstante, en la medida en que se encuentran sometidas a una regulación más laxa que aquella de los partidos políticos (a modo de ejemplo, no les resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 5.1.b) y c) LOFPP), pueden constituir una vía indirecta de ingresos.

### 3.2. Financiación electoral (de procedencia pública y privada)

En segundo lugar, nos referiremos a la financiación electoral de los partidos políticos<sup>20</sup>. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) dedica su Capítulo VII del Título I, que comprende los artículos 121 a 134, a los gastos y subvenciones electorales,

---

<sup>20</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 34 y 35.

pudiendo tener las fuentes de financiación procedencia pública o privada, regulándose las primeras en el artículo 127 LOREG y las segundas en el precepto anterior.

En relación con la financiación de carácter público, “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” serán subvencionados por el Estado. De igual manera que ocurría respecto de la financiación para el habitual funcionamiento de los partidos políticos, la financiación electoral pública viene determinada por el número de escaños y votos obtenidos por cada partido político.

Mismo criterio siguen las subvenciones por publicidad electoral o envío de papeletas a electores, hablando la doctrina en este sentido de financiación pública indirecta<sup>21</sup>. Como señala PAJARES MONTOLÍO, estas subvenciones, pese a exigir representación parlamentaria, tienen carácter igualitario entre formaciones políticas, de forma que dos de estas que hayan efectuado igual número de envíos recibirán por este concepto el mismo importe. Es decir, se atiende a la actividad llevada a cabo por los partidos, y no a los resultados electorales que terminen por obtener<sup>22</sup>.

A esta forma pública de financiación hace referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1981, de 2 de febrero, al establecer que los partidos políticos cuentan con privilegios legales dado el papel que desempeñan en nuestro sistema democrático, teniendo como contrapartida el deber de cumplir con su función constitucional, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución. Continúa diciendo que “en nuestra legislación los partidos políticos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado con motivo de su participación tanto en las elecciones generales como en las que afectan a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales”.

Si bien cualquiera puede contribuir a la cobertura de los gastos en que incurren los partidos políticos como consecuencia de campañas electorales, se establecen como límites a esta financiación de naturaleza privada el importe de 10.000 euros, de aplicación a cualquier persona (ya sea física o jurídica), no pudiendo ser extranjera.

---

<sup>21</sup> SERRANO MAÍLLO, M<sup>a</sup> I., “La financiación de los partidos políticos en España”, *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2003, p. 456.

<sup>22</sup> PAJARES MONTOLÍO, E., “La financiación de...”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, cit., p. 183.

#### **4. Reseña histórica**

El delito de financiación ilegal de partidos políticos se encuentra regulado en los artículos 304 bis y 304 ter del Código Penal, concretamente en el Título XIII bis del Libro II, título de nueva creación, denominado “De los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”. Se introduce por medio de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y se enmarca entre los delitos contra el patrimonio y contra el orden socio-económico, a que hace referencia el Título XIII, y los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social del Título XIV.

El primero de los mencionados artículos tiene por objeto sancionar la recepción de donaciones o aportaciones ilegales efectuadas a “partido político, federación, coalición o agrupación de electores”, así como la entrega de las mismas. Respecto de las donaciones anónimas, finalistas o revocables (apartado a) del artículo 5.1 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos), de las procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales (apartado b) y de las procedentes de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica (apartado c), se establece como límite que se excedan por cuantía de 500.000 euros. Respecto de las donaciones a que se refiere el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 8/2007, como medio de financiación procedente de “Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos”, el límite establecido es de menor cuantía, situándose el mismo en los 100.000 euros.

Por su parte, el artículo 304 ter del Código Penal castiga a quienes participaren en estructuras u organizaciones dedicadas a efectuar tales donaciones o aportaciones. Se logra de este modo establecer un tipo penal específico por medio del cual sancionar estos actos, en tanto que hasta entonces no existía un delito concreto tipificado como delito de financiación ilegal de partidos políticos en el ordenamiento español.

Conviene a continuación realizar un comentario respecto de la aparición de estos artículos en nuestro ordenamiento jurídico. El 4 de octubre de 2013, el Gobierno presenta al Congreso de los Diputados la iniciativa de Proyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Esta iniciativa no hace referencia inicialmente al delito de financiación ilegal de partidos políticos, sino que la introducción del mismo surge en el seno de la tramitación parlamentaria, vía enmienda número 886 presentada por el Partido Popular.

El 10 de diciembre de 2014, se da publicidad en el Boletín Oficial del Estado a las enmiendas al articulado<sup>23</sup> presentadas en el Congreso de los Diputados, siendo el texto objeto de ochocientas ochenta y ocho de ellas. Mencionaremos a continuación aquellas que guardan relación e incidencia con la financiación ilegal de partidos políticos.

Por medio de la enmienda 727, el Grupo Parlamentario Socialista propone la introducción de un Capítulo XV al Título XIII del Libro II, con la redacción de cuatro nuevos artículos, a saber, el 304 bis, 304 ter, 304 quáter y 304 quinquies, no contemplados previamente en la reforma, señalando como motivos para aquella el debilitamiento de la confianza de los ciudadanos en los cargos públicos como consecuencia de los casos de corrupción a que han venido ligados a muchos de los mismos en los últimos años.

No obstante, es por medio de una enmienda de adición, la número 886, presentada por el Partido Popular, por la que se introduce el artículo 304 bis del Código Penal; por su parte, la enmienda número 887 da introducción al artículo 304 ter del mencionado Código. Estos delitos de financiación ilegal de formaciones políticas se presentaron por los Populares como “Artículo X” y “Artículo Y”, lo cual pone de manifiesto la inconcreción existente sobre este tipo penal en lo que a su ubicación en el Código Penal se refiere.

Se publica el 21 de enero de 2015 el informe emitido por la Ponencia<sup>24</sup> integrada por diversos Diputados, por la que queda rechazada la enmienda número 727 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, y posteriormente, queda aprobado el texto por el Pleno del Congreso de los Diputados, con fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado de 2 de febrero de 2015. Consecuentemente, la enmienda presentada por el Partido Popular no sufrió modificaciones asociadas a la cuestión que nos concierne en lo que a tramitación parlamentaria se refiere.

Posteriormente, el Congreso de los Diputados remitió el texto al Senado, recibándose en el seno del mismo mil cuarenta y cuatro propuestas de enmiendas<sup>25</sup>, así como siete

---

<sup>23</sup> Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. Congreso de los Diputados.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF#page=1)

<sup>24</sup> Informe de la Ponencia. Congreso de los Diputados.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-3.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-3.PDF#page=1)

<sup>25</sup> Enmiendas. Senado.

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu10&DOCS=I-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG\\_D\\_10\\_475\\_3158.CODI.%29#\(P%C3%A1gina85\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu10&DOCS=I-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG_D_10_475_3158.CODI.%29#(P%C3%A1gina85))

propuestas de veto<sup>26</sup>. Nuevamente, haremos referencia a continuación a aquellas con incidencia sobre el delito en cuestión.

A tal efecto, cabe señalar que, por medio de las enmiendas número 238-240 y 282 y 283, el Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya (GPEPC) propone la introducción de cuatro artículos nuevos: 304 bis, 304 ter, 304 quáter y 304 quinquies, encontrando justificación en los casos de corrupción asociados a cargos públicos, estimando como pertinente la tipificación de los delitos asociados con la financiación a partidos políticos.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista, mediante las enmiendas número 660-662 y 665 y 666, propone a su vez la introducción de los artículos 304 bis, 304 ter, 304 quáter y 304 quinquies, encontrando los mismos motivos que el Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya para justificar la modificación.

Los senadores Mariscal Cifuentes e Iglesias Fernández, integrantes ambos del Grupo Parlamentario Mixto (siendo su partido político Izquierda Unida), formulan la primera propuesta de veto, a fecha de 18 de febrero de 2015, al mencionado Proyecto de Ley Orgánica, que incide sobre numerosos aspectos, tratando entre ellos el delito de financiación ilegal. Inciden en primer lugar en que la reforma responde exclusivamente a al deseo del Partido Popular de hacer su Código Penal, respaldado únicamente por la mayoría absoluta de la que gozaban, no siendo reflejo de la voluntad del resto del pueblo, contando con la oposición del resto de grupos parlamentarios, así como de numerosos sectores de la sociedad.

Señalan al efecto que el hecho de endurecer las penas, lo cual constituye objeto de la reforma, no implica la existencia de una intención de poner fin a la corrupción, ya sea esta en su ámbito público o privado. Como se indica en el escrito, “la persecución de la corrupción no es mera cuestión de técnica legislativa y/o mera modificación de artículos”, sino que se requiere que las actuaciones de los poderes públicos ataquen este problema con el fin de acabar con la misma. Consideran excesivo que las donaciones en concepto de financiación a partidos hayan de excederse en 500.000€, o de 100.000€ en caso de tratarse de aportaciones de personas extranjeras, para que lleven aparejada pena de prisión, de manera que siendo la donación ilegal inferior a los mencionados importes,

---

<sup>26</sup> Propuestas de veto. Senado.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_475\\_3192.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_475_3192.PDF)

únicamente se vería sancionada con pena de multa. Critican en última instancia que la reforma no sancione conductas fraudulentas reiteradas en numerosas ocasiones en nuestra realidad social, mencionando al efecto, además del ya señalado delito de financiación ilegal, le venta de acciones preferentes o las salidas sobrestimadas a bolsa.

La segunda propuesta de veto es formulada por los Senadores Guillot Miravet y Saura Laporta, integrantes del Grupo Parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya (GPEPC). Realizan hincapié en el hecho de que hayan llegado a las Cámaras cuestiones incluidas en Proyecto de Ley así como regulaciones de delitos que no habían sido previo objeto de dictamen, criticando al efecto que el Partido Popular, en virtud de su mayoría absoluta, estaba empleando el poder a su arbitrio en el campo legislativo, además de en el ejecutivo<sup>27</sup>.

Por medio de la propuesta de veto número 6, también a fecha de 18 de febrero de 2015, el Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV) vuelve a hacer referencia a la necesidad de penas más severas respecto del delito de corrupción política, lo cual se debería traducir en una rebaja de los límites exigidos para su sanción por medio de prisión, justificándolo, entre otros motivos, por la transcendencia social que tienen estos escenarios.

Reunida la Ponencia a 3 de marzo de 2015, se emite el informe<sup>28</sup> de la misma con su propuesta al Senado con fecha de 9 de marzo de 2015, incluyendo variaciones al texto relativas a ciertas enmiendas, si bien las mismas no guardan relación con el delito de financiación ilegal de partidos políticos, objeto de análisis en el presente trabajo. Gozando el Partido Popular de mayoría en dicha Ponencia, quedan incorporados al Código Penal los artículos 304 bis y 304 ter con la redacción actualmente vigente. El texto es aprobado por el Pleno del Senado el 11 de marzo de 2015.

No será hasta el 26 de marzo de 2015 cuando queda definitivamente aprobada la Ley Orgánica de reforma del Código Penal por el Congreso de los Diputados, conocida como Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se aprueba la reforma del Código Penal, publicándose la misma en el Boletín Oficial del Estado el 31 de marzo.

---

<sup>27</sup> Propuestas de veto. Senado.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG D 10 475 3192.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG D 10 475 3192.PDF)

<sup>28</sup> Informe de la ponencia. Senado.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG D 10 481 3237.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG D 10 481 3237.PDF)

## **5. Bien jurídico protegido**

Ha existido debate en la doctrina española acerca de si el delito de financiación ilegal de partidos políticos protege un bien jurídico autónomo e individual o, si por el contrario, podría enmarcarse bajo otras figuras delictivas.

La doctrina mayoritaria parece reconocer como bien jurídico el correcto funcionamiento del sistema democrático de partidos, si bien existen ciertas matizaciones. Las formaciones políticas desempeñan un papel esencial en la participación política, en la medida en que son expresión del pluralismo político y manifestación de la voluntad popular, como reconoce el artículo 6 de la Constitución española. Es por ello que resulta fundamental garantizar este bien jurídico como medio para salvaguardar las funciones que la Carta Magna tiene conferidas a los partidos.

En esta línea, MUÑOZ CONDE considera la financiación ilegal de partidos políticos como un delito que atenta contra el orden constitucional, en la medida en que el adecuado desenvolvimiento del mismo depende de que las formaciones políticas garanticen el pluralismo político. No obstante, también considera que cabría encuadrarlo como delito de cohecho, en el ámbito de delitos contra la Administración, al ocupar en numerosas ocasiones el sujeto activo (en nuestro caso, un miembro de la formación política) el cargo de autoridad o funcionario público<sup>29</sup>.

Como bienes jurídicos contra los que atenta la financiación ilegal de partidos políticos, señala NIETO MARTÍN la democracia a nivel interno de partido, la transparencia patrimonial en la financiación y la igualdad de oportunidades entre partidos, siendo estos dos últimos imprescindibles para que los ciudadanos puedan votar con responsabilidad y libertad. Con él coincide MAROTO CALATAYUD, que defiende que el mencionado delito lesiona la igualdad de oportunidades y democracia interna de las formaciones políticas.

OLAIZOLA NOGALES señala que, en tanto que los partidos políticos son manifestación de la voluntad popular, cualquier tipo de influencia sobre los mismos por parte de fuerzas externas supondría una debilitación del sistema democrático en que estos desempeñan un rol esencial. Para que la intervención penal se encuentre justificada “será preciso que se

---

<sup>29</sup> MUÑOZ CONDE, F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 20ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 475.

constate al menos un peligro cercano de favorecimiento de intereses particulares, en detrimento de la voluntad programática y/o popular”<sup>30</sup>.

A diferencia de algunos de los autores antes mencionados, OLAIZOLA NOGALES defiende que, si bien la formación y expresión de la voluntad popular requiere de democracia interna dentro del partido y transparencia, estos no constituyen bienes jurídicos de suficiente envergadura como para ser reconocidos de forma autónoma. En relación con la ausencia de democracia interna a nivel de partido, señala que únicamente se castigarán aquellas conductas que, como se ha indicado previamente, alteren significativamente la voluntad programática o popular, yendo, por tanto, más allá de la estricta esfera interna del partido. Asimismo, afirma que, si lo que se quisiese proteger fuere la transparencia, no se establecerían límites cuantitativos ni se prohibirían donaciones de empresas con contrato con la Administración, siendo suficiente que el ciudadano tuviere conocimiento de las mismas<sup>31</sup>.

Pese a que el objeto de tutela del delito de financiación ilegal se asocie fundamentalmente con las funciones encomendadas por la Constitución a los partidos políticos, resulta innegable la proximidad de estas conductas ilícitas con los delitos contra la Administración Pública. Consecuentemente, debemos plantearnos la posible suficiencia de este tipo de delitos como forma de sancionar la irregular obtención de recursos por parte de las formaciones políticas.

En este sentido, el artículo 419 del Código Penal, relativo al delito de cohecho, sanciona a “la autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, recibiere o solicitare, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo o para no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar [...]”. Por su parte, el precepto siguiente se refiere a la modalidad impropia de este delito, refiriéndose a aquellos casos en que la autoridad o funcionario público realiza un acto propio de su cargo.

---

<sup>30</sup> OLAIZOLA NOGALES, I., *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 203 ss.

<sup>31</sup> OLAIZOLA NOGALES, I., “Medidas de regeneración democrática. La nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España”, *Revista Estudios de Deusto*, pp. 343 ss.

Es frecuente que miembros de partidos políticos ostenten el cargo de autoridad o funcionario público a que hace referencia el mencionado precepto. Consecuentemente, en aquellos casos en que un integrante de una formación política se aproveche de una donación ilegal en provecho de su partido político (siendo este el tercero) incurrirá en delito de cohecho, en la medida en que ostente cargo público, no siendo, por tanto, de aplicación el tipo penal a aquellos miembros que no lo sean. Este último tipo de situaciones quedarían al descubierto, de manera que parece ser necesario la cobertura de las mismas por medio de la existencia del delito de ilegal financiación de formaciones políticas.

También debemos referirnos al delito de tráfico de influencias recogido en el artículo 430 del Código Penal, que castiga a quienes realizaren un ofrecimiento (en nuestro caso, los partidos políticos) a terceros de influir sobre funcionario público o autoridad (pudiendo dicha influencia ejercitarla tanto un particular como un funcionario público o autoridad) a cambio de dádiva o cualquier otra modalidad de remuneración. Ejemplo de ello sería el supuesto que plantea OLAIZOLA NOGALES, en el que “un cargo de un partido político solicita una donación para su partido a una empresa o grupo de empresas a cambio de interceder a su favor ante diversos cargos públicos (alcaldes, concejales, consejeros, etc.)”<sup>32</sup>.

Tales influencias han de buscar, sea directa o indirectamente, conseguir una resolución concreta e injusta que suponga la obtención de un beneficio económico. Consecuentemente, no encontrarían cabida bajo este tipo penal los supuestos en que se busca influir para obtener de poderes públicos, no un beneficio económico, sino una mera actuación, ni tampoco aquellos que supongan una influencia genérica. Parece, nuevamente, ser necesaria la aparición de un delito de financiación ilegal de formaciones políticas.

Resulta, asimismo, necesario hacer referencia al delito de malversación por autoridad o funcionario público, regulado en el artículo 432 del Código Penal, por medio del cual se efectúa una administración desleal o apropiación indebida de patrimonio público. No obstante, nos encontramos con el mismo problema que planteaba el delito de cohecho: la

---

<sup>32</sup> OLAIZOLA NOGALES, I., “La respuesta penal ante la corrupción: una aproximación a las principales carencias”, en ECHANO BASALDUA, J. (Dir.), *Estudios sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y sobre la corrupción en el ámbito público*, Deusto Digital, Bilbao, 2015, p.191.

necesidad de ostentar cargo de autoridad o funcionario público, de manera que existen situaciones que no quedarían amparadas bajo esta figura.

Por tanto, con base en lo expuesto, podemos concluir señalando que existen conductas que no quedarían cubiertas por estos mecanismos jurídicos, al presentar carencias para combatir tales prácticas, de forma que resulta procedente la aparición de la figura delictiva de la financiación ilegal de partidos políticos. Asimismo, la configuración de este tipo penal resulta necesaria en la medida en que “nos encontramos ante un interés digno y merecedor de tutela penal, con base en la evidente dañosidad social de los comportamientos que lo vulneran, y asimismo en la propia relevancia social del interés objeto de protección”<sup>33</sup>; es decir, nos encontramos ante un bien jurídico autónomo.

## **6. Análisis del tipo básico (artículo 304 bis apartados 1 y 4 CP)**

Los apartados 1 y 4 del artículo 304 bis del Código Penal disponen lo siguiente:

“1. Será castigado con una pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, 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 los partidos políticos.”

“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.”

### **6.1. Objeto material**

El objeto material del delito de financiación ilegal de partidos políticos viene constituido por las donaciones o aportaciones realizadas a formaciones políticas. En concreto, no puede tratarse de las donaciones a que hace referencia el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos. Dicho artículo hace referencia a:

- Donaciones anónimas, finalistas o revocables.
- Donaciones procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales.

---

<sup>33</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., p.67.

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

En primer lugar, las donaciones efectuadas a partidos políticos no podrán ser anónimas (pese a que la anterior Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de los Partidos Políticos, ahora derogada, sí las permitía). Tampoco podrá tratarse de donaciones finalistas, es decir, orientadas a obtener de la formación política algún trato favorable, ni podrán revocarse.

En segundo lugar, se establece un límite de 50.000 euros anuales a las donaciones procedentes de una misma persona. Hemos de entender por tal a una persona física, en la medida en que las personas jurídicas tienen prohibido realizar aportaciones a partidos políticos, como se desprende de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo.

No obstante, el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 8/2007 establece que este límite no será de aplicación a donaciones en especie de bienes inmuebles, en tanto se cumplan con los requisitos del artículo 4.2.e). Así pues, caben las donaciones en especie de inmuebles cuando el partido político haga constar mediante certificación expedida “la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado haciendo mención expresa del carácter irrevocable de la donación”.

Consecuentemente, podemos considerar las donaciones de bienes inmuebles como una forma de elusión del límite de 50.000 euros anuales, pudiendo el mismo ascender a una cifra de mayor importe.

Por último, no caben donaciones de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica. Parece ser que el motivo en que se fundamenta esta prohibición radica en la notable influencia que las mismas podrían ejercitar sobre las formaciones políticas, pues disponen de medios y recursos para realizar donaciones de mayor volumen.

Ahora bien, hay quienes consideran que tales donaciones no deberían prohibirse en su totalidad. Por un lado, nos encontramos con quienes abogan por una total transparencia y publicidad respecto de las donaciones efectuadas por estos sujetos, como medio para evitar su injerencia sobre los partidos políticos, pues las mismas pueden ser perfectamente conocidas por los ciudadanos. Por otro lado, hay quienes defienden que, si el sistema de financiación de partidos políticos se configurara como uno en que la mayor parte de los recursos procedieran de aportaciones ciudadanas, no sería necesario prohibir las donaciones de personas jurídicas o entes sin personalidad jurídica, sino que bastaría con

la mera imposición de un límite cuantitativo a las mismas. No obstante, la presente desconfianza del pueblo en las formaciones políticas dificulta la materialización de este último argumento, por lo que habría que fomentar esta forma de financiación a través, por ejemplo, de incentivos fiscales, contribuyendo a reforzar la conexión partidos-sociedad<sup>34</sup>.

Cabe puntualizar la diferencia entre los criterios seguidos por la LOFPP y la LOREG, puesto que esta última permite aportaciones de personas jurídicas a las cuentas abiertas por un partido para financiar gastos electorales, con el límite de 10.000 euros, como se desprende de su artículo 129.

## 6.2. Conducta típica

En palabras del Tribunal Supremo, “por leyes penales en blanco se deben entender aquellas que solo contienen una amenaza penal para la infracción de otra norma a la cual remiten<sup>35</sup>”. Se trata de normas penales incompletas, que en sentido amplio, abarcan normas que remiten a otro precepto de la misma ley penal, normas que remiten a otra ley no penal y normas que remiten a una disposición de rango inferior a la ley o a actos de la Administración<sup>36</sup> y, en sentido estricto, solamente estas últimas.

En este sentido, el artículo 304 bis del Código Penal se configura como ley penal en blanco, al remitir a otra norma de mismo rango que el Código, a saber, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional también viene exigiendo adicionalmente que, para que una norma tenga consideración de ley penal en blanco, el núcleo esencial de la materia de prohibición se encuentre bastante especificado, quedando “satisfecha la exigencia de certeza”<sup>37</sup>, así como que se dé “la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada”<sup>38</sup>.

Como señala PUENTE ABA, existen dudas en este sentido acerca de si el delito de financiación ilegal del artículo 304 bis cumple con la certeza y concreción a que se refiere el Tribunal Constitucional, puesto que “el precepto penal no describe en absoluto la conducta típica sino que se remite íntegramente a la norma extrapenal, produciéndose de

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, Mayo-Agosto 2015, p. 55.

<sup>35</sup> STS 849/1995, de 7 de julio.

<sup>36</sup> LANDECHO VELASCO, C., MOLINA BLÁZQUEZ, C., *Derecho penal español: parte general*, 9ª edición, Tecnos, Madrid, 2015, p. 150.

<sup>37</sup> STC 120/1998, de 15 de junio.

<sup>38</sup> STC 122/1987, de 14 de julio.

este modo un solapamiento total entre la infracción penal y la infracción administrativa”<sup>39</sup>.

Las dos formas de tipo básico se encuentran recogidas en los apartados 1 y 4 del artículo 304 bis del Código Penal, sancionando el primero de ellos al receptor de donaciones o aportaciones ilegales, y el segundo a quien las entregare (es decir, el donante), siendo las mismas de origen privado.

Atenderemos en primer lugar al apartado 1. El mismo se refiere a la recepción de las donaciones o aportaciones ilícitas a que hace referencia el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 8/2007, mientras que este se refiere tanto a la aceptación como a la recepción. Parece que debería atenderse más bien a la recepción de la donación o aportación para que ello sea constitutivo de delito de financiación ilegal de formaciones políticas, no bastando con manifestar la aceptación. Asimismo, el artículo 17.2 de la LOFPP considera infracciones muy graves la aceptación de las donaciones del artículo 5 (entre otros) de la misma norma, de forma que la aceptación puede castigarse como infracción grave de la Ley Orgánica sobre financiación de los Partidos Políticos, mientras que la recepción sería sancionable por medio del 304 bis del Código Penal.

Por su parte, el apartado 4 castiga el comportamiento del donante, es decir, de quien entrega la donación o aportación. Siguiendo un esquema similar al del párrafo anterior, para que hablemos de delito de financiación ilegal de partidos políticos resulta exigible la entrega, no siendo suficiente con el mero ofrecimiento. Consecuentemente, el ofrecer una donación o aportación no queda cubierto por el artículo 304 bis del Código Penal, pero tampoco por la LOFPP, al no encontrar cabida en su artículo 17 por referirse el mismo al comportamiento de formaciones políticas y no de los donantes.

### 6.3. Conductas al margen del artículo 304 bis CP

La redacción del artículo 304 bis del Código Penal se centra exclusivamente en los fondos procedentes de origen privado, refiriéndose asimismo solo a la financiación destinada para el habitual funcionamiento de los partidos políticos. Consecuentemente, quedan al margen de este precepto los fondos ilegales cuando sean de origen público o se destinen a la financiación electoral. Tampoco cubre este artículo todas las conductas irregulares en el ámbito de la financiación privada. A continuación, haremos referencia con mayor

---

<sup>39</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 73 y 74.

detenimiento a estas conductas excluidas del ámbito de aplicación del delito de financiación ilegal de partidos políticos.

#### 6.3.1. Financiación electoral

El artículo 304 bis del Código Penal se refiere a irregularidades en la financiación destinada al habitual funcionamiento de partidos políticos, pero no a aquellas que se producen en el ámbito de la financiación electoral.

Como vimos previamente, la financiación electoral se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), que dedica su Capítulo VII del Título I a los gastos y subvenciones electorales, pudiendo tener las fuentes de financiación procedencia tanto pública como privada. Se establecen una serie de límites y prohibiciones al efecto, cuya vulneración, conforme al artículo 153 LOREG, es constitutiva de infracción electoral. Ahora bien, establece el apartado 3 del mencionado precepto que “a las infracciones electorales consistentes en la superación por los partidos políticos de los límites de gastos electorales” se les aplicará lo dispuesto en la LOFPP. Consecuentemente, hemos de remitirnos a su artículo 17, el cual clasifica la infracción como muy grave, grave o leve, en función de que los límites se superen en un diez por ciento, entre un tres y un diez por ciento, y entre un uno y un tres por ciento, respectivamente.

Por su parte, el artículo 149 LOREG, relativo a delitos electorales, únicamente sanciona a “los administradores generales y de las candidaturas de los partidos [...] que falseen las cuentas [...]”.

Así pues, nos encontramos con que en el ámbito de la financiación electoral de partidos políticos, se estaría sancionando la falsedad contable, pero no así la recepción o entrega de donaciones o aportaciones ilegales a que hace referencia el artículo 304 bis del Código Penal, mientras que en la esfera de la financiación para el funcionamiento habitual de formaciones políticas, por el contrario, se estaría castigando la financiación ilegal de las mismas, pero no el falseamiento de sus cuentas, poniéndose de manifiesto la incompleta redacción que el legislador ha hecho en lo que a financiación ilegal de partidos políticos se refiere.

En línea con lo señalado, parte de la doctrina ha criticado la ausencia de tipificación de la falsedad contable como parte integrante del tipo básico del delito de financiación ilegal de partidos políticos<sup>40</sup>.

### 6.3.2. Financiación pública

La financiación procedente de fuentes públicas puede ser ilícita, debiendo referirnos fundamentalmente a dos tipos de situaciones.

El primer escenario es aquel en que se entrega dinero público a una entidad privada, para que esta a su vez se lo entregue a una formación política<sup>41</sup>. Como podemos apreciar, los fondos transferidos al partido son de origen público; es decir, proceden de la Administración. Imaginemos el supuesto en que la Administración concede a una entidad en concepto de subvención un determinado importe, condicionado a que se desvíe parte del mismo a un partido político. Así sucedió, por ejemplo, en el “caso Pallerols”, en que se financió ilegalmente al partido Unión Democrática de Cataluña por medio de subvenciones que habían sido conferidas por la Consejería de Trabajo de la Generalidad de Cataluña<sup>42</sup>.

Por otro lado, nos encontramos con aquella situación en que es la entidad privada la que se compromete a realizar aportaciones a formaciones políticas a cambio de llegar a algún tipo de relación jurídica con la Administración<sup>43</sup>. Si bien es cierto que en este supuesto los fondos destinados al partido político son de origen privado, pertenecientes a la entidad (a diferencia de lo analizado en el supuesto previo), procede estudiarlo en el ámbito de financiación pública por utilizarse esta como vía para la obtención ilegal de fondos destinados al partido.

Pese a ser estos los supuestos más frecuentes de uso ilícito de financiación pública, también debemos tomar en consideración aquellos casos en que la formación política, pese a haber recibido fondos públicos de manera lícita, realiza un uso indebido de los mismos sin que exista relación bilateral con entidad privada alguna. Pensemos, por

---

<sup>40</sup> JAVATO MARTÍN, A., “El delito de financiación ilegal...”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, cit., p. 27.

<sup>41</sup> NIETO MARTÍN, A., “Financiación ilegal de partidos políticos”, en NIETO MARTÍN, A., ARROYO ZAPATERO, L. (Coord.) *Fraude y corrupción en el Derecho Penal económico europeo: eurodelitos de corrupción y fraude*, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 2006, pp. 128 y 129.

<sup>42</sup> STS 3472/2015, de 16 de julio.

<sup>43</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., p. 80.

ejemplo, en un partido político que recibe una subvención y emplea los fondos recibidos para un fin distinto a aquel a que deberían encomendarse.

### 6.3.3. Financiación privada

En primer lugar, y como se ha indicado previamente, el límite de 50.000 euros anuales a las donaciones provenientes de una misma persona a que hace referencia el artículo 5.1.b) LOFPP no resulta de aplicación cuando el objeto de la donación venga constituido por un bien inmueble (sujeto, eso sí, al cumplimiento de los requisitos del artículo 4.2.e) de la misma norma; en cualquier caso, el incumplimiento de estos requisitos formales no sería constitutivo de ilícito penal). Así pues, se trata de una modalidad de financiación privada que salva al artículo 304 bis.

Asimismo, el delito de financiación ilegal de formaciones políticas tampoco hace referencia a las condonaciones de deudas a partidos políticos por entidades de crédito. Ciertamente es que tales condonaciones, de conformidad con el artículo 4.4 de la LOFPP, quedaron prohibidas, tanto cuando vinieren referidas a su totalidad como a una parte del crédito, por medio de la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo. Ahora bien, nada impide que las entidades de crédito confieran a los partidos políticos préstamos bajo términos más ventajosos, siendo asimismo criticable las condiciones a que se encuentra sometida la renegociación de la deuda de formaciones políticas. Así pues, pese a la prohibición de condonaciones de deuda, los partidos políticos siguen sometidos a un trato de favor por medio de los mecanismos citados, de manera que nos encontramos con otra forma privada de financiación que queda al margen de la aplicación del delito de financiación ilegal, no entendiéndose la lógica adoptada por el legislador<sup>44</sup>.

Tampoco cubre el artículo 304 bis del Código Penal las operaciones asimiladas a que hace referencia el artículo 4.3 LOFPP, entendiéndose por estas la asunción por terceras personas de los gastos en que incurren las formaciones políticas.

Por último, no son objeto de cobertura las donaciones de personas físicas con contrato vigente con la Administración Pública, que sí se encuentran prohibidas por medio del artículo 4.2.a) LOFPP. Se critica, en este sentido, que dicha ley únicamente prohíba estas donaciones durante el periodo de tiempo en que se encuentra vigente el contrato del sector público. No obstante, debemos plantearnos también los problemas que pueden suscitar

---

<sup>44</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., p. 85; JAVATO MARTÍN, A., "El delito de financiación ilegal...", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, cit., p. 27.

las donaciones efectuadas por personas físicas cuando recientemente ha finalizado el contrato (que podrían realizarse a modo de “agradecimiento”, tratándose por tanto de donaciones que responden a un fin determinado) como, especialmente, las efectuadas por personas físicas antes de concurrir a un procedimiento de selección contractual (que pueden buscar ejercer una influencia sobre el partido político a la hora de la asignación del contrato)<sup>45</sup>.

#### 6.4. Sujeto activo

Resulta evidente la intervención de un donante y de un receptor de la donación o aportación ilícita en los supuestos de financiación ilegal de partidos políticos. Ahora bien, con frecuencia interviene en este tipo de operaciones un tercer sujeto, a saber, un intermediario, que hace de hilo conductor entre donante y agrupación política.

El apartado 1 del artículo 304 bis sanciona al receptor de la donación o aportación destinada a un partido político. Se exige que los recursos ilegales se consignen a una formación política; no obstante, podrá ser tanto esta como un tercero intermediario quien lleve a cabo el acto de recepción, pudiendo tanto la una como el otro ser sujeto activo de conformidad con este precepto.

Por su parte, el apartado 4 castiga a quien entregare donaciones o aportaciones, configurándose como delito común, en tanto que “puede ser realizado por cualquier persona, no se le exige ninguna condición natural o jurídica al presunto sujeto agente”<sup>46</sup>.

Debemos tener en cuenta que las formaciones políticas pueden ser sancionadas tanto de conformidad con el Código Penal como con la LOFPP, por lo que podría llegar a plantearse un *bis in ídem* entre la sanción penal y administrativa (cuestión que se resolverá posteriormente al atender a las situaciones concursales). Por su parte, en tanto que la LOFPP, como su propio nombre indica, atiende a la financiación de partidos políticos, no tiene en cuenta la actuación del donante, de manera que esta es únicamente castigable por el Código Penal.

En lo relativo al ámbito de aplicación de la Ley (artículo 1 de la misma) y del artículo 304 bis CP, ambos se centran en partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, eludiendo a fundaciones y asociaciones que se encontraren

---

<sup>45</sup> DOUBLET, Y.M., *Fighting corruption. Political funding. Thematic review of GRECO's Third Evaluation Round. Aspectos dogmáticos y jurisprudenciales*, GRECO 2011, p. 18.

<sup>46</sup> MÁRQUEZ CÁRDENAS, A., GONZÁLEZ PAYARES, O., “La coautoría: delitos comunes y especiales”, *Revista Diálogos de Saberes*, Enero-Junio 2014, p. 29.

vinculadas. La elusión de las fundaciones y asociaciones vinculadas a partidos políticos como sujetos activos del delito de financiación ilegal de formaciones políticas ha sido objeto de seria preocupación por parte de la doctrina. En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, NÚÑEZ CASTAÑO, al indicar que las fundaciones, asociaciones y demás organizaciones que guardan vínculo con formaciones políticas a menudo financian parte de los gastos de estas, ya sea de manera directa o indirecta<sup>47</sup>; también SÁNCHEZ MUÑOZ ha mostrado su preocupación al respecto, al indicar que “las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos se han convertido, desde la aprobación de la LOFPP de 2007, en el principal resquicio legal por el que el dinero, tanto público como privado, ha seguido llegando a los partidos sorteando las limitaciones impuestas a las donaciones directas”<sup>48</sup>.

Objeto de crítica por parte de la doctrina, entre ellos PUENTE ABA<sup>49</sup>, ha sido, en primer lugar, el hecho de que las fundaciones y asociaciones vinculadas a partidos políticos se encuentren sujetas a una regulación más laxa que la aplicable a estos, en tanto que pueden constituir una vía encubierta de financiación para los mismos. Es decir, reciben un trato más ventajoso, al no quedar sujetas a los límites del artículo 5.1 apartados b) y c) de la LOFPP, tal y como establece su Disposición Adicional Séptima, pudiendo recibir, consecuentemente, donaciones de personas físicas por importe superior a 50.000 euros anuales, así como donaciones de personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica.

Y, en segundo lugar, se ha puesto de relieve que tales fundaciones y asociaciones no aparezcan configuradas como sujeto activo del delito de financiación ilegal del artículo 304 bis CP. No obstante, y en línea con la idea defendida por PUENTE ABA, por mucho que las mismas figuraren como sujeto activo de dicho precepto, únicamente incurrirían en delito de financiación ilegal en los supuestos en que vulneraren los escasos límites a que se encuentran sometidas extrapenalmente. Así pues, su inclusión en el artículo 304 bis tan solo tendría sentido si se les aplicaren los mismos límites que a los partidos políticos, siendo por tanto necesaria una reforma de la regulación a que se encuentran sometidas fundaciones y asociaciones vinculadas a agrupaciones políticas<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> NÚÑEZ CASTAÑO, E., “La cuestionable regulación penal de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”, *Revista Penal México*, nº 11-12, Septiembre 2016-Agosto 2017, p. 184.

<sup>48</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La insuficiente reforma...”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit. p. 59.

<sup>49</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., p. 95.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 98.

### 6.5. Fases de ejecución

En términos generales, el *iter criminis* puede llegar a contar con cuatro fases o etapas dentro del proceso de desarrollo del delito, a saber, ideación, actos preparatorios, tentativa y consumación. Nos centraremos a continuación en el delito de financiación ilegal de partidos políticos, atendiendo fundamentalmente a los momentos que se corresponden con la tentativa y la consumación<sup>51</sup>.

Comenzaremos por la última de estas fases, debiendo a su vez distinguir entre la conducta prevista en el apartado 1 y el apartado 4 del artículo 304 bis CP.

Concretamente, el apartado 1 del mencionado artículo sanciona al “que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores” infringiendo los límites y prohibiciones del artículo 5.1 LOFPP. Podemos apreciar, en primer lugar, que el legislador efectúa una reducción de lo dispuesto en este último precepto, en la medida en que el Código Penal hace referencia exclusivamente a la recepción, mientras que la LOFPP se refiere tanto a recepción como a aceptación.

Ahora bien, de conformidad con SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, no existen “criterios que permitan justificar o entender el por qué no se sanciona penalmente la aceptación y si la recepción de las donaciones o aportaciones, cuando probablemente, me permito añadir, el desvalor de la conducta que viene presidida por la aceptación de la donación es de mayor entidad que la caracterizada por la simple recepción que es la que, en definitiva, se castiga en el Código penal”<sup>52</sup>.

Consecuentemente, debemos plantearnos qué sucede respecto de la mera aceptación de donaciones o aportaciones sin que las mismas lleguen a materializarse; es decir, aquellos supuestos en que se produce aceptación pero no recepción. Atendiendo a la redacción del artículo 304.1 bis CP, hemos de entender que el legislador ha querido limitar el ámbito de intervención penal a aquellos supuestos en que la donación o aportación deviene efectiva, exigiéndose, pues, la recepción de la misma. No obstante, no por ello la mera aceptación queda exenta de sanción, pues el artículo 17.2 LOFPP considera infracciones muy graves la aceptación de las donaciones a que hace referencia su artículo 5, de forma

---

<sup>51</sup> El “*iter criminis*” de los delitos. <https://www.iberley.es/temas/iter-criminis-delitos-47871>

<sup>52</sup> SAINZ-CANTERO CAPARRÓS, J., “Los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”, en MORILLAS CUEVAS, L. (Dir.), *Estudios sobre el Código penal reformado. Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 671.

que la aceptación puede castigarse como infracción grave de la Ley Orgánica sobre financiación de los Partidos Políticos, constituyendo, por tanto, infracción administrativa.

En consonancia con lo establecido, PÉREZ RIVAS señala que el término recibir “conlleva la tenencia de disposición material, por parte del donatario, sobre las aportaciones o donaciones privadas entregadas a aquel”<sup>53</sup>. De igual manera, PUENTE ABA considera que procede la intervención penal cuando la donación o aportación se encuentra en el ámbito de actuación de la formación política, haciendo, pues, referencia implícita a la recepción<sup>54</sup>.

Por su parte, el apartado 4 castiga “a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores”. En línea con el análisis del apartado 1, plantean problemas aquellos escenarios en que, no habiéndose producido la entrega efectiva, sí se cuenta con el ofrecimiento de una forma ilícita de financiación. En concordancia con lo anteriormente indicado, resulta exigible la materialización de la donación o aportación, no siendo suficiente con el simple ofrecimiento de la misma para que la intervención penal se halle justificada. Así pues, resulta evidente que la entrega efectiva de la donación es objeto de sanción por el artículo 304.4 bis CP. Sin embargo, el acto de mero ofrecimiento no se encuentra cubierto por la LOFPP (a diferencia de lo que sucede con la mera aceptación a que hemos hecho referencia en párrafos anteriores), en tanto que dicha Ley atiende únicamente al comportamiento de formaciones políticas, y no al llevado a cabo por el donante.

Analizada la consumación del delito, ello nos lleva a plantearnos si, al ser exigible recepción o entrega (apartado 1 y 4, respectivamente), la mera aceptación o el simple ofrecimiento de donaciones o aportaciones permitirían aceptar el grado de tentativa del delito de financiación ilegal de agrupaciones políticas o si, por el contrario, se consideran comportamientos con absoluta impunidad. En línea con el pensamiento de PUENTE ABA, pese a estarse poniendo en peligro el bien jurídico objeto de protección, en los supuestos de aceptación u ofrecimiento “realmente no estamos ante el inicio de las acciones típicas de entregar o de recibir”. Por tanto, no cabría calificar estos actos de tentativa. No obstante, sí existen comportamientos que podrían calificarse como tal, en la

---

<sup>53</sup> PÉREZ RIVAS, N., “La financiación delictiva de los partidos políticos: ¿una nueva muestra de Derecho penal simbólico?”, en DA AGRA, C., TORRAO, F. (Coord.), *Criminalidad organizada y económica: perspectivas jurídica, política y criminológica*, Lisboa, 2018, pp. 309-334.

<sup>54</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., p. 99.

medida en que supongan el inicio efectivo de estas acciones típicas. Por ejemplo, pensemos en “la facilitación de un número de cuenta bancaria al donante” para que aporte la donación ilegal (tentativa del artículo 304.1 bis CP); o “el inicio de la entrega de la donación ilícita mediante una o varias transferencias bancarias que pretenden disimular el origen del dinero” y que por causas ajenas al donante no llegan a manos de su donatario (tentativa del artículo 304.4 bis CP)<sup>55</sup>.

#### 6.6. Autoría y participación

Como señala QUINTERO OLIVARES, “siempre que una condición personal, sea física o sea jurídica, venga exigida por el sentido del tipo, estamos en presencia de un delito especial”<sup>56</sup>.

Así pues, en la medida en que tanto el apartado 1 como el 4 del artículo 304 bis CP constituyen delitos comunes<sup>57</sup>, no se exige particularidad alguna para ser autor del delito de financiación ilegal de agrupaciones políticas; es decir, “puede ser realizado por cualquier persona, no se le exige ninguna condición natural o jurídica al presunto sujeto agente”<sup>58</sup>. De distinta opinión encontramos a JAVATO MARTÍN, que coincide con PUENTE ABA en que la modalidad del apartado 4 constituye un delito común, pero discrepa respecto del apartado 1, al señalar que parece indicar que estamos ante un delito especial, pudiendo cometer dicho delito quien tenga capacidad para incorporar la donación al patrimonio de la formación política. Por tanto, “es necesario estar legitimado para la recepción de la donación o aportación”<sup>59</sup>.

Mientras que el apartado 4 sanciona “a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político [...]”, pudiendo encontrar como único sujeto implicado, por tanto, al donante (que podrá ser tanto persona física como jurídica), la modalidad del apartado 1 presenta dos posibles sujetos implicados, en tanto que castiga al “que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político [...]”. Este acto de recepción puede ser llevado a cabo tanto por la formación política como por un tercero que actúe a modo de intermediario entre donante y agrupación política.

---

<sup>55</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., p. 100.

<sup>56</sup> QUINTERO OLIVARES, G., *Los delitos especiales y la teoría de la participación en el derecho penal español*, Barcelona, CYMYS, 1974, p.15.

<sup>57</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., p. 101.

<sup>58</sup> MÁRQUEZ CÁRDENAS, A., GONZÁLEZ PAYARES, O., “La coautoría: delitos...”, *Revista Diálogos de Saberes*, cit., p. 29.

<sup>59</sup> JAVATO MARTÍN, A., “El delito de financiación...”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, cit., pp. 33 y 34.

De conformidad con el artículo 304.5 bis CP, también personas jurídicas pueden cometer el delito de financiación ilegal de partidos políticos, señalando dicho precepto que se les aplicarán las mismas penas (que las establecidas en los apartados anteriores) cuando, conforme al artículo 31 bis CP, resulten responsables de los hechos. Ello lógicamente ha de entenderse en relación con la pena de multa pues, evidentemente, una persona jurídica no podrá ingresar en prisión<sup>60</sup>.

Cabe recordar que, desde la LO 7/2012, de 27 de diciembre, de reforma del Código Penal, las formaciones políticas constituyen personas jurídicas a las que se extiende la posibilidad de responder penalmente. Por tanto, es precisamente a través de la modalidad prevista en el mencionado apartado 5 por medio de la cual responden las formaciones políticas por su financiación ilegal.

#### 6.7. Penalidad

La pena prevista para los tipos básicos del apartado 1 y 4 consiste en una multa, que ascenderá a una cuantía del triplo al quíntuplo del valor de la donación o aportación ilícita.

Como primera observancia, podemos indicar que la multa administrativa prevista en la LOFPP reviste de menor gravedad que la multa penal. Recordemos que el artículo 17.2.a) LOFPP considera infracción muy grave “la aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8 [...]”, imponiendo el apartado 1.a) del artículo 17 bis LOFPP al respecto una sanción “del doble al quíntuplo de la cantidad que exceda del límite legalmente permitido”. Así pues, la multa prevista para la infracción administrativa es más benévola por un doble motivo: por un lado, su límite inferior es menor que el de la multa penal (doble frente al triplo); por otro lado, la sanción administrativa se aplica al excedente respecto del límite legal, mientras que la penal resulta de aplicación al importe total de la donación o aportación ilícita.

Objeto de crítica ha sido el hecho de que no se prevean otras posibles sanciones junto a la pena de multa prevista para los tipos básicos. En esta línea se pronuncia PÉREZ RIVAS, al destacar negativamente que la pena de multa no se vea acompañada, por

---

<sup>60</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 101 y 102.

ejemplo, de inhabilitación especial para empleo o cargo público o para el derecho de sufragio pasivo<sup>61</sup>.

Por su parte, los tipos agravados de los apartados 2 y 3 del artículo 304 bis CP, en la medida en que también castigan con pena de prisión, sí prevén la posibilidad de imponer penas accesorias consistentes en inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena o para empleo o cargo público (todo ello de conformidad con el artículo 56 CP, relativo a penas de prisión inferiores a diez años). En posteriores apartados se examinará con mayor detenimiento al analizar los tipos agravados.

Criticado también ha sido el hecho de que los bienes o fondos obtenidos por medio de donaciones ilícitas no sean objeto de decomiso. Es decir, el que las formaciones políticas no pierdan los mismos, reportando un provecho al beneficiario de la actividad ilícita. Al respecto se ha pronunciado MAROTO CALATAYUD, señalando que sería un modo eficaz de contribuir a disminuir el recurso a este modo de financiación<sup>62</sup>.

#### 6.8. Cuestiones concursales

A continuación, haremos referencia a las posibles relaciones concursales que puede plantear el delito de financiación ilegal de partidos políticos.

En primer lugar, debemos atender a la concurrencia del delito de financiación ilegal de formaciones políticas con el delito de cohecho (regulado en los artículos 419 a 427 bis CP), consistente este último en una “autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, recibiere o solicitare, por sí o por persona interpuesta, dádiva, favor o retribución de cualquier clase o aceptare ofrecimiento o promesa [...]”. Adelantamos una de las cuestiones que más difícil resulta de demostrar en relación con la figura del cohecho: la conexión entre la dádiva y la autoridad o funcionario público; es decir, que aquella se entrega en atención a la función que desempeñan estos últimos<sup>63</sup>.

Pensemos en un primer escenario en que la autoridad o funcionario público recibe o acepta dádiva que acuerda con el particular destinar a un partido político. En este caso, el

---

<sup>61</sup> PÉREZ RIVAS, N., “La financiación delictiva...”, en DA AGRA, C., TORRAO, F. (Coord.), *Criminalidad organizada y económica: perspectivas jurídica, política y criminológica*, cit., pp. 320 y 321.

<sup>62</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal...*, cit., p. 293.

<sup>63</sup> DE ALFONSO LASO, D., “La corrupción pública a través del delito de cohecho. Doble perspectiva: la del particular, y la del funcionario público”, *Fundación democracia y gobierno local*, 2010, p. 60.

beneficiario de la dádiva es el partido político, el cual únicamente incurre en delito de financiación ilegal.

Por su parte, el particular será sancionado por delito de cohecho activo conforme al artículo 424 CP, así como por delito de financiación ilegal en tanto que donante de una aportación ilícita destinada a un partido político, produciéndose consecuentemente un concurso ideal de delitos (al producir un solo hecho dos o más infracciones). Por otro lado, la autoridad o funcionario público incurrirá en delito de cohecho pasivo de conformidad con alguna de las modalidades previstas en los artículos 419 a 423 CP, así como en delito de financiación ilegal en tanto que receptor de donaciones ilícitas.

Un segundo posible escenario es aquel en que un particular viene financiando de manera puntual o recurrente a un partido político, buscando con ello determinar y condicionar la conducta de la autoridad o funcionario público en el momento de contactar con ella/él.

El particular nuevamente será sancionado por delito de cohecho activo, así como por delito de financiación ilegal en tanto que sujeto que efectúa la entrega de la aportación ilícita. De otra parte, la formación política podrá considerarse cooperador necesario del delito de cohecho si toma la iniciativa para conseguir la financiación ilícita, así como receptor de esta conforme al artículo 304 bis CP. Finalmente, la autoridad o funcionario público incurrirá únicamente en delito de cohecho al actuar condicionado por la dádiva, favor o retribución, no habiendo actuado como sujeto intermediario por medio del cual canalizar la donación del particular a la formación política<sup>64</sup>.

En segundo lugar, resulta posible el concurso entre el delito de financiación ilegal de partidos políticos y el de tráfico de influencias, comprendido en los artículos 428 a 431 CP. En la medida en que tan solo el artículo 430 CP hace referencia a la solicitud de “dádivas, presentes o cualquier otra remuneración” a cambio de ejercer tráfico de influencias, es este el único precepto que puede dar lugar a concurso con el delito de ilegal financiación de agrupaciones políticas.

Ejemplo de ello sería el supuesto que plantea OLAIZOLA NOGALES, en el que “un cargo de un partido político solicita una donación para su partido a una empresa o grupo

---

<sup>64</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 105-107.

de empresas a cambio de interceder a su favor ante diversos cargos públicos (alcaldes, concejales, consejeros, etc.)”<sup>65</sup>.

En este caso, el cargo del partido político será responsable del delito de tráfico de influencias conforme al artículo 430 CP al solicitar una dádiva a cambio de su intercesión, así como del delito de financiación ilegal de partidos políticos, siempre que exista una materialización de la dádiva; es decir, que la misma sea recibida y destinada a la formación política, tal y como estipula el apartado 1 del artículo 304 bis CP. Se produciría, por tanto, un concurso ideal de delitos (un solo hecho da lugar a dos o más infracciones). Por su parte, si efectivamente llega a producirse la entrega de la dádiva fruto de su solicitud, el donante (en nuestro ejemplo, la empresa o grupo de empresas) incurrirá en responsabilidad penal por delito de financiación ilegal en virtud del artículo 304.4 bis CP.

Al igual que el cohecho, también el delito de tráfico de influencias presenta serios problemas probatorios. En primer lugar, resulta difícil probar el ejercicio de la influencia en sí, pues nos encontramos ante un delito de máxima subjetividad; y, en segundo lugar, existen dificultades para demostrar que la resolución por la que se busca obtener el beneficio económico deriva de la influencia generada. “Todo lo cual se traduce en una figura difícilmente aprehensible, resbaladiza a la prueba, y de casi nula presencia jurisprudencial”<sup>66</sup>, como señala CUGAT MAURI.

También debemos atender al concurso entre el delito de financiación ilegal de agrupaciones políticas y el delito de malversación. En este sentido, el artículo 432 CP sanciona a la autoridad o funcionario público que cometa los delitos de administración desleal de patrimonio público del artículo 252 CP o de apropiación indebida de patrimonio público del artículo 253 CP. Remitiéndonos al “caso Pallerols” al que previamente nos hemos referido, se financió ilegalmente al partido Unión Democrática de Cataluña por medio de subvenciones que habían sido conferidas por la Consejería de

---

<sup>65</sup> OLAIZOLA NOGALES, I., “La respuesta penal...”, en ECHANO BASALDUA, J. (Dir.), *Estudios sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y sobre la corrupción en el ámbito público*, cit., p.191.

<sup>66</sup> CUGAT MAURI, M., “El tráfico de influencias. Un delito prescindible”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 16-07, 2014, p. 11.

Trabajo de la Generalidad de Cataluña a una empresa para organizar cursos de formación<sup>67</sup>.

Debemos recordar que el artículo 304 bis CP únicamente sanciona las donaciones privadas. Así pues, en el presente supuesto, la autoridad o funcionario que recibe la financiación ilícita únicamente puede ser sancionado por delito de malversación, en tanto que los fondos eran de procedencia pública (otorgados por la Consejería de Trabajo de la Generalidad de Cataluña). Ahora bien, es precisamente sobre este punto, el relativo a demostrar que los fondos proceden de las arcas públicas, donde mayores problemas encuentra el delito de malversación.

Por su parte, la empresa a quien se confiere la subvención será responsable de un delito de fraude de subvenciones (artículo 308 CP), al no haber destinado aquella a los fines pretendidos (organización de cursos de formación), desviando parte de su importe a una formación política. Asimismo, se podrá apreciar delito de financiación ilegal en la medida en que se vulneren los límites del artículo 5.1 LOFPP. Es decir, si los fondos desviados al partido político: son anónimos, finalistas o revocables; proceden de una persona física por importe superior a 50.000 euros anuales; o proceden de persona jurídica o ente sin personalidad jurídica. Nuevamente, y en la medida en que se verifique la infracción de los límites previstos en el artículo 5.1 LOFPP, incurrirá el partido político en responsabilidad penal conforme al artículo 304.1 bis CP en tanto que receptor de los fondos ilegales<sup>68</sup>.

Por tanto, una cuarta situación concursal es aquella en que concurren delito de financiación ilegal de partidos políticos con el delito de fraude de subvenciones, respecto de lo cual nos remitimos a lo arriba mencionado en relación al “caso Pallerols”. También es posible que el delito de fraude de subvenciones lo cometa la formación política, si bien en este caso no habría delito de financiación ilegal.

En quinto lugar hemos de hacer referencia a la realización de falsedades contables, que con frecuencia se encuentran aparejadas al delito de financiación ilegal de partidos políticos, ya sea en su modalidad directa (supone la ocultación de los fondos recibidos de manera ilícita por el partido) como indirecta (supone el reflejo de los fondos ilícitamente

---

<sup>67</sup> STS 3472/2015, de 16 de julio.

<sup>68</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 110 y 111.

recibidos en las cuentas del partido, si bien con alteraciones de la realidad: ocultación del donante, fraccionamiento de las donaciones, simulación de otro negocio jurídico, etc.).

En lo referente a la financiación oculta indirecta, con frecuencia solemos estar ante supuestos de falsedades ideológicas (y no materiales); es decir, ante documentos que no son falsos en sus condiciones esenciales, sino en lo relativo a su contenido. En la medida en que suelen ser los contables de formaciones políticas (particulares) quienes llevan a cabo semejante falseamiento, no resulta de aplicación el artículo 392 CP, el cual se remite a los tres primeros apartados del artículo 390 CP entre los cuales no tienen cabida las falsedades ideológicas. Consecuentemente, las falsedades ideológicas solo serán sancionables cuando recaigan sobre partidas contables, en consonancia con el artículo 149 LOREG.

Sin embargo, y volviendo a la distinción entre falsedades ideológicas y materiales, resulta importante señalar que también en ocasiones los tribunales han calificado de materiales este tipo de alteraciones contables, en cuyo caso sí resultaría de aplicación el artículo 392 CP. Sobre este aspecto se ha pronunciado la STS 278/2010, de 15 de marzo<sup>69</sup>, que señala la existencia de dos líneas jurisprudenciales en lo que a falsedades ideológicas en documentos mercantiles se refiere: la una se decanta por afirmar la impunidad de las falsedades ideológicas; la otra por considerar aquellas como punibles, argumentando que “no puede considerarse como auténtico aquel documento que es incierto en su integridad, salvo en la firma, es decir, que ha sido deliberadamente inventado para acreditar una realidad jurídica totalmente inexistente”.

Se ha indicado también que resultaría procedente incluir en el delito de financiación ilegal de partidos un apartado referente a la introducción de datos contables falsos en las cuentas de las agrupaciones políticas. Ya MAROTO CALATAYUD realizó una propuesta de redacción acerca de las falsedades contables de partidos políticos, si bien sin concretar su penalidad. Dicha propuesta no necesariamente se circunscribía al ámbito electoral de los mismos; por ende, resultaría también de aplicación respecto de las actividades desarrolladas en su funcionamiento habitual: “será sancionado con... el encargado legalmente de efectuar la contabilidad del partido político o cualquier otra documentación o comunicación que silencie circunstancias relevantes, realice anotaciones o comunicaciones incorrectas o fuera del plazo establecido, con el fin de ocultar la

---

<sup>69</sup> STS 278/2010, de 15 de marzo.

existencia de una donación, su cuantía, la identidad del donante o cualquier otro tipo de relación económica entre el partido y terceras personas, de forma contraria a la normativa sobre financiación de partidos políticos”<sup>70</sup>.

Especial atención merece la distinción entre el delito del artículo 304 bis CP y la infracción administrativa del artículo 17.2.a) LOFPP. Si bien es cierto que el objeto material de ambos preceptos coincide, al configurarse el artículo 304 bis CP como una norma penal en blanco que se remite al artículo 5.1 LOFPP (cuya infracción es objeto de sanción por el artículo 17 LOFPP) sin adicionar criterios de mayor gravedad para la conducta delictiva, la distinción entre uno y otro radica en que la Ley castiga la simple aceptación de donaciones o aportaciones ilegales, mientras que el Código Penal requiere la recepción de las mismas. Así pues, en caso de recepción, cabría sancionar dicho comportamiento por ambos artículos. Dicha controversia es solucionada por medio del artículo 17.1 LOFPP, que dispone lo siguiente: “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”. Por tanto, si el comportamiento es constitutivo de delito, resultará de aplicación el artículo 304 bis CP; de lo contrario, se impondrá la infracción administrativa<sup>71</sup>.

### **7. Análisis de los tipos agravados (artículo 304 bis apartados 2 y 3 CP)**

Los apartados 2 y 3 del artículo 304 bis del Código Penal disponen lo siguiente:

“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.

---

<sup>70</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *Corrupción y financiación de partidos políticos. Un análisis político criminal*, Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha, Ciudad Real, 2012, pp. 387 y 388.

<sup>71</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 127 y 128.

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.”

#### 7.1. Tipo del artículo 304.2 bis CP

Procederemos a continuación a distinguir entre las donaciones del artículo 5.1 LOFPP, y las previstas en el precepto 7.2 de la misma norma.

##### 7.1.1. Donaciones del artículo 5.1 LOFPP

En primer lugar, se hace referencia a las donaciones recogidas en el artículo 5.1 apartados a) y c) LOFPP; es decir, las donaciones anónimas, finalistas o revocables, y las procedentes de personas jurídicas o de entes sin personalidad jurídica. Resultará de aplicación el tipo agravado en la medida en que las mismas superen los 500.000 euros.

En segundo lugar, respecto de las donaciones de la letra b), que son aquellas procedentes de una misma persona superiores a 50.000 euros anuales, será de aplicación el tipo agravado en la medida en que excedan dicho importe en 500.000 euros. Consecuentemente, procederá la aplicación del artículo 304.2.a) bis CP respecto de donaciones que superen los 550.000 euros<sup>72</sup>.

Tanto en uno como en otro supuesto, junto a la pena de multa (idéntica a la aplicable al tipo básico), se prevé una de prisión de entre seis meses y cuatro años. Cabe matizar que la multa consistirá en una cuantía de entre el triplo y el quíntuplo del valor de la donación ilícita respecto del primer inciso del apartado 2.a), calculándose sobre el exceso respecto del inciso segundo.

##### 7.1.2. Donaciones del artículo 7.2 LOFPP

El apartado 2.b) del artículo 304 bis CP se remite a las donaciones del artículo 7.2 LOFPP, el cual dispone lo siguiente: “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”.

---

<sup>72</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 129 y 130.

Resulta destacable al respecto el salto cualitativo que implica el umbral de los 100.000 euros pues, en la medida en que esta modalidad de financiación exceda de dicho importe, resultará de aplicación el tipo agravado. Por el contrario, hablaremos de infracción administrativa para montantes inferiores al límite marcado por el artículo 304.2.b) bis CP.

La conducta delictiva se verá sancionada con pena de prisión de seis meses a cuatro años, así como con una multa que será proporcional a la cuantía de la donación ilícita, pudiendo su importe ser de entre el triplo y el quíntuplo de la misma.

Como señala JAVATO MARTÍN, la puesta por escrito del apartado 2.b) parece estar pensando en la financiación obtenida por el partido político Podemos del gobierno de Venezuela. Justifica la lógica de la inclusión de dicho apartado, argumentando que donaciones cuantiosas como las que pueden llevar a cabo los entes citados en dicho precepto podrían poner en peligro la independencia de formaciones políticas<sup>73</sup>.

#### 7.2. Tipo del artículo 304.3 bis CP

Por su parte, el apartado 3 del artículo 304 bis CP prevé un tipo “hiperagravado” respecto de los supuestos del apartado 2 que revistan de especial gravedad, en cuyo caso se impondrá la pena en su mitad superior (entre dos años y tres meses y cuatro años), pudiéndose llegar hasta la superior en grado (entre cuatro años y un día y seis años). GONZÁLEZ BARRERA ha criticado al respecto que no parece respetarse el principio de taxatividad, conforme al cual “la ley penal debe describir de forma clara, concisa y exhaustiva la conducta prohibida”<sup>74</sup>.

Como indica PUENTE ABA, el término “especial gravedad” presenta carácter valorativo y su apreciación corresponde a los tribunales. Se trata de una cláusula excesivamente amplia, si bien suele venir referida a la importancia que la conducta delictiva tiene desde una perspectiva económica<sup>75</sup>.

### **8. Análisis del tipo del artículo 304 ter CP**

El artículo 304 ter CP dispone lo siguiente:

---

<sup>73</sup> JAVATO MARTÍN, A., “El delito de financiación ilegal...”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, cit., pp. 32 y 33.

<sup>74</sup> GONZÁLEZ BARRERA, F., “Estudios sobre la financiación ...”, *Aletheia. Cuadernos críticos del derecho*, cit., p.92.

<sup>75</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 131 y 132.

“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.”

Comenzaremos analizando el tipo básico previsto en el apartado 1 del mencionado precepto. Por medio del mismo, se busca castigar a quienes participan en estructuras u organizaciones que tienen por finalidad financiar a partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. Dicha finalidad ha de entenderse como específica; es decir, que la estructura u organización tenga por fin cometer alguna de las modalidades de financiación ilícita a que hace referencia el precepto anterior.

Cabe realizar una serie de matizaciones al respecto. En primer lugar, podemos establecer un paralelismo entre el delito de pertenencia a una estructura u organización que tiene por finalidad financiar ilegalmente a formaciones políticas y otras figuras agravadas que contempla nuestro Código Penal: por ejemplo, respecto de organizaciones o estructuras dedicadas al blanqueo de capitales (artículo 302 CP) o al tráfico de drogas (artículo 369 CP). Ahora bien, estos dos últimos preceptos mencionados prevén una pena de mayor gravedad respecto de su tipo básico previsto en los artículos 301 y 368 CP, respectivamente. Por su parte, el artículo 304 ter CP se diferencia en que no constituye una modalidad agravada de la pena prevista en el artículo 304 bis CP sino que, por el contrario, se configura como un tipo autónomo.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior, resulta posible el concurso entre el delito del artículo 304 ter CP y el propio del artículo que le precede (no así en los delitos de blanqueo de capitales o tráfico de drogas, y su respectiva agravante por pertenencia a organizaciones o estructuras dedicadas al efecto, por no tratarse de tipos autónomos). Tampoco parece descabellado pensar que podría darse un concurso entre el delito de financiación ilegal de partidos políticos y el de pertenencia a organización o grupo criminal de los artículos 570 bis y ter CP (diferenciándose el uno del otro en si la organización reviste de estabilidad o, por el contrario, de transitoriedad).

Ahora bien, el principio de especialidad desplaza este concurso en aras del que se produciría entre el artículo 304 bis y ter CP. En esta línea, critica PUENTE ABA el hecho de que se haya previsto una regulación específica para ciertos delitos en lo que a pertenencia a organizaciones y grupos criminales se refiere<sup>76</sup>.

Por su parte, el apartado dos prevé una modalidad agravada, que será de aplicación respecto de las personas que dirijan las estructuras u organizaciones a que venimos haciendo referencia. A tal efecto, se aplicará la pena en su mitad superior; es decir, pena de prisión que oscila de tres a cinco años<sup>77</sup>.

Finalmente, el apartado tres contempla el tipo “hiperagravado” cuando los hechos previstos en los apartados 1 y 2 revistan de especial gravedad. Nuevamente, y como sucedía con el artículo 304.3 bis CP, el término “especial gravedad” requiere de interpretación valorativa por parte de los tribunales.

## **9. Conclusiones**

La creación de un delito de financiación ilegal de partidos políticos resultaba necesaria, encontrando justificación, como se ha analizado previamente, en la protección de un bien jurídico autónomo e individual, distinto al de otras figuras delictivas.

Como se ha reseñado, son mayoría los autores que entienden que este delito protege un bien jurídico diferenciado, ya sea el orden constitucional como objeto último de protección, ya sean la igualdad de oportunidades y democracia interna de las formaciones políticas, como bien jurídico inmediato. No obstante, parte de la doctrina discute la consistencia de estos últimos bienes jurídicos para merecer la protección jurídico-penal. En nuestra opinión, sin embargo, tanto la relevancia de las conductas descritas en el tipo penal – que no encontrarían encaje, al menos en su totalidad, en los delitos contra la Administración Pública – como el alcance constitucional de los partidos políticos, permiten adherirse a la doctrina mayoritaria que identifica bienes jurídicos autónomos – los anteriormente indicados – como objeto de protección del delito que nos ocupa.

Especial consideración merece la aparición en nuestro ordenamiento jurídico del delito de financiación ilegal de partidos políticos, así como el de pertenencia a una estructura u

---

<sup>76</sup> PUENTE ABA, L.M., *El delito de financiación...*, cit., pp. 133-136.

<sup>77</sup> GONZÁLEZ BARRERA, F., “Estudios sobre la financiación...”, *Aletheia. Cuadernos críticos del derecho*, cit., p. 92.

organización destinada a tal fin. Tales delitos no emanan de la iniciativa de Proyecto de Ley Orgánica por el que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, planteada el 4 de octubre de 2013 por el Gobierno al Congreso de los Diputados, sino en el seno de su tramitación parlamentaria.

Concretamente, a través de dos enmiendas de adición presentadas por el Partido Popular: la número 886, por la que se introduce el artículo 304 bis CP, y la 887, que supone la introducción del artículo 304 ter CP. Inicialmente, los mencionados delitos fueron presentados por el Partido Popular como “Artículo X” y “Artículo Y”, evidencia de la inconcreción existente acerca de la ubicación que deberían ostentar dichas figuras delictivas en el Código.

En relación con lo anterior, conviene señalar que la concreta ubicación en el Código Penal del delito de financiación ilegal de formaciones políticas de los artículos 304 bis y 304 ter CP es una cuestión que ha suscitado gran controversia. A tal efecto, procede recordar que los mismos pueden encontrarse en el Título XIII bis del Libro II, de nueva creación, denominado “De los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”; ahora bien, son muchos quienes proponen ubicaciones alternativas.

Así, y a modo de ejemplo, GONZÁLEZ BARRERA considera que el delito de financiación de agrupaciones políticas, dada su proximidad al delito de cohecho, debería incluirse como delito contra la Administración Pública (Título XIX del Libro II)<sup>78</sup>. De igual opinión resulta JAVATO MARTÍN, al señalar que “no sería descabellada” la inclusión de un Capítulo XI en el Título XIX del Libro II del Código Penal, destinado a dicha figura delictiva<sup>79</sup>. También NÚÑEZ CASTAÑO defiende su ubicación entre los delitos contra la Administración Pública, si bien, siguiendo a MUÑOZ CONDE, parece decantarse principalmente por calificar el delito de financiación ilegal como uno que atenta contra el orden constitucional<sup>80</sup>.

Entre otra de las cuestiones más discutidas se encuentra la configuración definitiva de la figura delictiva. Así, y como se ha señalado con anterioridad siguiendo los planteamientos de PUENTE ABA, el delito de financiación de partidos políticos no hace referencia a los

---

<sup>78</sup> GONZÁLEZ BARRERA, F., “Estudios sobre la financiación ...”, *Aletheia. Cuadernos críticos del derecho*, cit., p. 99.

<sup>79</sup> JAVATO MARTÍN, A., “El delito de financiación ilegal...”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, cit., pp. 24 y 25.

<sup>80</sup> NÚÑEZ CASTAÑO, E., “La cuestionable regulación penal...”, *Revista Penal México*, cit., p. 172.

fondos de procedencia pública (sin abarcar siquiera todas las conductas ilícitas del ámbito de la financiación privada) ni a la financiación electoral, siendo numerosos los comportamientos que quedan al margen. También resulta cuestionable la configuración del artículo 304 bis CP como ley penal en blanco, compartiendo REBOLLO VARGAS y NÚÑEZ CASTAÑO dudas acerca de si el núcleo esencial de la materia de prohibición reúne los requisitos de certeza y concreción exigidos por el Tribunal Constitucional<sup>81</sup>.

Por último, son susceptibles de controversia la multiplicidad de cuestiones concursales generadas en relación con este delito. Así, y como se ha analizado en mayor detalle en apartados anteriores, son numerosos los delitos que pueden entrar en conflicto con el de ilegal financiación de formaciones políticas, mereciendo especial atención la distinción entre el delito del artículo 304 bis CP y la infracción administrativa del artículo 17.2.a) LOFPP. A pesar de su coincidencia material en cuanto al objeto (fruto de la configuración del delito como ley penal en blanco), el primero de los citados artículos resultará de aplicación en la medida en que el comportamiento sea constitutivo de delito, imponiéndose la infracción administrativa en caso opuesto.

Pese a la evidente necesidad de regulación del delito de financiación ilegal de partidos políticos, satisfecha por medio de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, la misma ha resultado ser insuficiente e incompleta, manifestación de un derecho penal simbólico<sup>82</sup>. Es decir, “el legislador se sirve ilegítimamente del derecho penal para producir efectos simbólicos en la sociedad”<sup>83</sup>: concretamente, dar respuesta a una laguna legal de la que adolecía nuestro sistema jurídico así como a las demandas de la sociedad ante la reciente y frecuente aparición de numerosos y significativos escándalos de financiación ilegal de agrupaciones políticas en nuestro país.

---

<sup>81</sup> STC 122/1987, de 14 de julio; STC 120/1998, de 15 de junio; REBOLLO VARGAS, R., “La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas”, *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, 2018, pp. 6-8; y NÚÑEZ CASTAÑO, E., “La cuestionable regulación penal...”, *Revista Penal México*, cit., p. 178.

<sup>82</sup> PÉREZ RIVAS, N., “La financiación delictiva...”, en DA AGRA, C., TORRAO, F. (Coord.), *Criminalidad organizada y económica: perspectivas jurídica, política y criminológica*, cit., p. 330.

<sup>83</sup> DÍEZ RIPOLLES, J.L., “El derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 103, 2002, p. 147.

## **Bibliografía**

CUGAT MAURI, M., “El tráfico de influencias. Un delito prescindible”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 16-07, 2014.

DE ALFONSO LASO, D., “La corrupción pública a través del delito de cohecho. Doble perspectiva: la del particular, y la del funcionario público”, *Fundación democracia y gobierno local*, 2010.

DÍEZ RIPOLLES, J.L., “El derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 103, 2002.

DOUBLET, Y.M., *Fighting corruption. Political funding. Thematic review of GRECO’s Third Evaluation Round. Aspectos dogmáticos y jurisprudenciales*, GRECO 2011.

DUQUE VILLANUEVA, J., REQUEJO PAGÉS, J., “Artículo 6”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., CASAS BAAMONDE, M. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

El “iter criminis” de los delitos. <https://www.iberley.es/temas/iter-criminis-delitos-47871>

Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. Congreso de los Diputados. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-2.PDF#page=1)

Enmiendas. Senado.

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu10&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG D 10 475 3158.CODI.%29#\(P%C3%A1gina85\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu10&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG D 10 475 3158.CODI.%29#(P%C3%A1gina85))

FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional”, *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 0, 2004.

GONZÁLEZ BARRERA, F., “Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal”, *Aletheia. Cuadernos críticos del derecho*, nº 1-2017.

Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015, del Tribunal de Cuentas, pp. 560, 579, 599 y 615. <https://www.tcu.es/repositorio/4b80fca6-2263-40f8-a9d2-fa82c4ddc174/I1262.pdf>.

Informe de la Ponencia. Congreso de los Diputados.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-3.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-66-3.PDF#page=1)

Informe de la ponencia. Senado.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_481\\_323\\_7.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_481_323_7.PDF)

JAVATO MARTÍN, A., “El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP): Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminológica*, nº 19-26.

LANDECHO VELASCO, C., MOLINA BLÁZQUEZ, C., *Derecho penal español: parte general*, 9ª edición, Tecnos, Madrid, 2015.

LEÓN ALAPONT, J., “La reforma de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos: un debate desenfocado”, *Estudios penales y criminológicos*, vol. XXXIX, 2019.

MAROTO CALATAYUD, M., *Corrupción y financiación de partidos políticos. Un análisis político criminal*, Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha, Ciudad Real, 2012.

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

MÁRQUEZ CÁRDENAS, A., GONZÁLEZ PAYARES, O., “La coautoría: delitos comunes y especiales”, *Revista Diálogos de Saberes*, Enero-Junio 2014.

McCHESNEY, F., “Pay to Play” Politics Examined, with Lessons for Campaign-Finance Reform”, *Independent Review*, 2002.

MORLOK, M., “Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015.

MUÑOZ CONDE, F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 20ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

NIETO MARTIN, A., “Financiación ilegal de partidos políticos”, en NIETO MARTÍN, A., ARROYO ZAPATERO, L. (Coord.) *Fraude y corrupción en el Derecho Penal económico europeo: eurodelitos de corrupción y fraude*, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 2006.

NÚÑEZ CASTAÑO, E., “La cuestionable regulación penal de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”, *Revista Penal México*, nº 11-12, Septiembre 2016-Agosto 2017.

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

OLAIZOLA NOGALES, I., “La respuesta penal ante la corrupción: una aproximación a las principales carencias”, en ECHANO BASALDUA, J. (Dir.), *Estudios sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial y sobre la corrupción en el ámbito público*, Deusto Digital, Bilbao, 2015.

OLAIZOLA NOGALES, I., “Medidas de regeneración democrática. La nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España”, *Revista Estudios de Deusto*.

PAJARES MONTOLÍO, E., “La financiación de los partidos políticos”, *Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 11, 2016.

PÉREZ RIVAS, N., “La financiación delictiva de los partidos políticos: ¿una nueva muestra de Derecho penal simbólico?”, en DA AGRA, C., TORRAO, F. (Coord.), *Criminalidad organizada y económica: perspectivas jurídica, política y criminológica*, Lisboa, 2018.

Propuestas de veto. Senado.

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG\\_D\\_10\\_475\\_319\\_2.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/SEN/BOCG/2015/BOCG_D_10_475_319_2.PDF)

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

QUINTERO OLIVARES, G., *Los delitos especiales y la teoría de la participación en el derecho penal español*, Barcelona, CYMYS, 1974.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., “Los partidos políticos en la Constitución española de 1978”, *Revista de estudios políticos*, nº 13, 1980.

REBOLLO VARGAS, R., “La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas”, *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, 2018.

RUÍZ-RICO RUÍZ, G., “El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015.

SAINZ-CANTERO CAPARROS, J., “Los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”, en MORILLAS CUEVAS, L. (Dir.), *Estudios sobre el Código penal reformado. Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015*, Dykinson, Madrid, 2015.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 104, Mayo-Agosto 2015.

SERRANO MAÍLLO, M<sup>a</sup> I., “La financiación de los partidos políticos en España”, *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2003.

## **Jurisprudencia**

STC 10/1983, de 21 de febrero.

STC 137/1986, de 6 de noviembre.

STC 122/1987, de 14 de julio.

STS 849/1995, de 7 de julio.

STC 120/1998, de 15 de junio.

STC 48/2003, de 12 de marzo.

STS 278/2010, de 15 de marzo.

STS 3472/2015, de 16 de julio.