

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.
Polít. Crim. Vol. 15, N° 29 (Julio 2020), Art. 4, pp. 76-110
[<http://politerim.com/wp-content/uploads/2020/05/Vol15N29A4.pdf>]

Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción*

Critical remarks on criminal liability of political parties as anti-corruption instrument

Dulce M. Santana Vega

Profesora Titular de Derecho penal, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España)

dulce.santana@ulpgc.es

Resumen

El presente artículo aborda, desde un punto de vista crítico, la atribución de responsabilidad penal a los partidos políticos en el Código penal español desde 2012. Para ello se procede a refutar, de manera sistemática, las consideraciones hechas por los defensores de la responsabilidad penal de los partidos políticos. Tales consideraciones se centran en que los partidos son focos de corrupción, en su naturaleza de instituciones privadas, en considerar que castigar penalmente a un partido político constituye una obligación de la UE, o en que tal responsabilidad penal de los partidos políticos sería una consecuencia de la función promocional del Derecho penal. Así mismo, se resaltan también otras razones y dificultades que, igualmente, desaconsejan su previsión legal, como serían las que se derivan de trasladar la responsabilidad penal creada para empresas a partidos políticos, así como las que se desprenden de la selección de los delitos que le son imputables y de las penas que les serían imponibles.

Palabras claves: responsabilidad penal de las personas jurídicas, partidos políticos, principios del Derecho penal, populismo punitivo.

Abstract

This article critically addresses the attribution of criminal liability to political parties in the Spanish Penal Code since 2012. To this end, this article refutes the arguments developed by the defenders of establishing criminal liability for political parties. These considerations focus on the fact that political parties are focal points of corruption, on their nature as private institutions, its consideration as an EU's obligation, or that such criminal liability of political parties would be a consequence of the promotional function of criminal law. In addition, the article highlights additional arguments advising the inconvenience of establishing criminal liability for political parties, such as the difficulties deriving from transferring such criminal liability created for companies to political parties, as well as those arising from the selected crimes that can be attributed to them and the penalties that would be imposed to them.

Keywords: criminal liability of legal persons, political parties, criminal law principles, punitive populism.

Consideraciones previas: el *iter* normativo

La responsabilidad penal de las personas jurídicas se introdujo en el Código Penal español mediante la Ley Orgánica N° 5, de 2010, por la que se modifica la Ley Orgánica N° 10, de 1995, del Código Penal. En esta primera redacción se excluyó de la responsabilidad penal a las personas jurídicas de naturaleza pública y, también, específicamente, a los partidos políticos y sindicatos (art. 31.5 del Código Penal español, según la redacción que le daba la citada Ley orgánica).

Sin embargo, poco más de dos años y medio después, por Ley Orgánica N° 7, de 2012, por la que se modifica la Ley Orgánica N° 10, de 1995, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, se llevó a cabo una nueva reforma de la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas con la única finalidad de incluir a partidos políticos y sindicatos dentro del régimen general de responsabilidad penal. Tal reforma afirma estar inspirada, a su vez, en el reforzamiento de la transparencia de la actividad de la Administración y del régimen de responsabilidad de partidos políticos y sindicatos, así como en la mejora de la eficacia de los instrumentos de control de los ingresos y del gasto público.

Por último, la reforma del Código Penal llevada a cabo por Ley Orgánica N° 1, de 2015, de 30 de marzo, incluye como novedad en esta materia la exoneración de responsabilidad penal para las personas jurídicas que, voluntariamente, hayan adoptado e implementado un plan efectivo de prevención de delitos (art. 31 bis 2 y 4), y crea el nuevo Título XIII bis (arts. 304 bis y 304 ter), relativo a los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos.

1. Planteamiento de la cuestión

Pese a la dilatada tradición jurídicopenal del *societas delinquere non potest*, actualmente en la doctrina penal española puede considerarse minoritaria¹ la postura contraria a la atribución de responsabilidad penal a las personas jurídicas, y mayoritario el sector de la misma que la defiende,² sobre todo, tras su recepción en el Código penal español (en adelante, “CPE”).

Sin embargo, esta mayoría doctrinal se quiebra cuando se trata de sustentar la atribución de responsabilidad penal a los partidos políticos y sindicatos. Si bien, tras su introducción en el Código penal, puede considerarse dominante la postura que justifica tal responsabilidad³. Esto es así no solo porque tal cuestión se enmarca dentro de la ya controvertida responsabilidad penal de las personas jurídicas, sino también porque, dentro de esta, partidos políticos y sindicatos ostentan un carácter semipúblico, debido a las funciones que

*Este artículo se inserta dentro del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España (DER2014-57128-P).

¹ Por todos, GRACIA (2016 a), p. 12 y ss.

² Ya desde su tesis doctoral, fundamentando una postura a favor de la misma, BACIGALUPO (1997), p. 388 ss., 397 ss. y 439 y ss.

³ (BERDUGO y MATALANES (2013), p. 21 y ss.; QUINTERO (2013), p. 8; ZUGALDÍA (2013), p. 366 y ss.; MAZA (2018), p. 395 y ss.; SANDOVAL (2018), pp. 171-172, entre otros).

están llamados a ejercer en los estados democráticos de Derecho. Estas funciones los singularizan y diferencian del resto de personas jurídicas totalmente privadas para las que se ha configurado en sí la responsabilidad penal, e, incluso, de otras semipúblicas como los colegios profesionales (art. 52 de la Constitución española, en adelante CE),⁴ con funciones de menor calado o trascendencia constitucional, tal como lo pone de manifiesto también su diversa ubicación en el texto constitucional. No obstante, los partidos políticos también se diferencian de las personas jurídicas netamente públicas, debido a su base asociativa.

En los siguientes apartados analizaremos, dentro de las exigencias de limitada extensión de este trabajo, a través de una serie de ítems, los argumentos a favor y en contra de la atribución de responsabilidad penal a los partidos políticos.

2. Fundamento criminológico: el partido político como foco de corrupción

El fenómeno de la corrupción en España es, sobre todo, político y no funcionarial, asociado, prioritariamente, al urbanismo y a la correspondiente financiación de los partidos políticos con la finalidad de la subsiguiente obtención de concesiones de obras y servicios, o cualquier otra ventaja procedente de las administraciones o empresas públicas.⁵

De esta manera, pese a que la percepción de la corrupción en España alcanza niveles significativos⁶ y pese a ser una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, por detrás del desempleo,⁷ los ciudadanos la conciben no como un problema funcionarial,⁸ sino político. Esto es, el ciudadano medio tiene escaso contacto directo con la corrupción, ya que la inmensa mayoría de ellos cuando se acerca a las Administraciones Públicas para realizar trámites o gestiones puede quejarse de excesiva burocracia o de la lentitud de las mismas, pero no de graves o medianas irregularidades, las cuales se sitúan a niveles más altos y próximos a la detentación del poder político.⁹ Esta circunstancia ha motivado una mala opinión sobre los partidos políticos, a los que se les ha llegado a concebir como “escuela de todas las corrupciones”,¹⁰ lo que conlleva a una desafección de los ciudadanos hacia la clase política, cuyos líderes suspenden en credibilidad ante la opinión pública, llegando si acaso a rozar el aprobado.¹¹

Como consecuencia de lo anterior se sostiene que sería un privilegio o trato de favor injustificado que, siendo susceptibles de responsabilidad penal las empresas privadas y

⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO-ESPAÑA (2016), pp. 34, 35 y 61, advierte que, tras la introducción de la responsabilidad penal de los partidos políticos y sindicatos, las dudas que se manifestaban en la circular 1/2011 de la FGE en relación a los colegios profesionales quedan disipadas, considerándose que también, *mutatis mutando*, estos pueden ser susceptibles de responsabilidad penal cuando realicen actividades privadas.

⁵ (JIMÉNEZ (2017), p. 7; OLAIZOLA (2014), p. 110; OLAIZOLA (2015), p. 1; UNIÓN EUROPEA (2014), p. 1 y ss.).

⁶ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-España (2017), p. 1 y ss.

⁷ CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (2018), p. 1 y ss.

⁸ Lo que no es óbice para que se proponga también la creación, en el seno de las administraciones públicas, de forma paralela a lo que sucede en las empresas, de la figura del agente público de cumplimiento (NIETO (2014), p. 20 y ss.; QUERALT (2018), p. 80 y ss.)

⁹ (PÉREZ (2016), pp. 31-33, 39-40; VILLORIA (2007), p. 142 y ss.)

¹⁰ NIETO (1997), p. 27.

¹¹ JIMÉNEZ (2017), p. 2 y ss.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

demás asociaciones de la vida civil, no lo estuvieran los partidos políticos y sindicatos, evitándose así que se genere una percepción de impunidad de los mismos.¹²

Con estos datos no es de extrañar que el funcionamiento de los partidos políticos haya sido objeto de especial preocupación y atención en la lucha contra la corrupción, lo cual se ha visto corroborado, tras la sucesión de causas judiciales,¹³ con numerosas reformas legislativas extrapenales relativas, sobre todo, pero no únicamente, a la financiación de los partidos políticos.¹⁴ Todos estos factores han contribuido a que, en España a diferencia de otros países,¹⁵ se fuera abriendo camino con más fuerza la opinión de atribuir responsabilidad penal a los partidos políticos y sindicatos.¹⁶

Se afirma que los partidos políticos pueden convertirse en grupos de presión, esto es, en ámbitos con un alto índice de peligro de convertirse en focos de corrupción, sobre todo a través de su financiación irregular y de la comisión de ilícitos electorales, por lo que su exclusión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas iría en contra de la regeneración democrática, de la necesidad de prestigiar la actividad política y de la lucha contra la corrupción.¹⁷

A todo lo anterior habría que añadir la resistencia de los partidos políticos a ser controlados o a establecer instrumentos de autorregulación, pese a las previsiones legales existentes sobre el particular, o a ser transparentes.¹⁸

Sin embargo, frente los argumentos acabados de exponer, habría que tener en cuenta que a principios de 2018 en España habían inscritos más de 4.700 partidos políticos.¹⁹ El establecimiento de la responsabilidad penal de todos ellos de manera general, sin atender a sus niveles de implantación o dimensiones, supone ya, de por sí, una defectuosa articulación del fin político-criminal que afirmaba perseguir la Ley Orgánica N° 7, de 2012, al incluir dentro de las entidades susceptibles de responsabilidad penal a los partidos políticos.

Pero es que, además, la percepción de la corrupción política, a la vista de los casos que han motivado la atribución de responsabilidad penal a los partidos políticos, no guarda proporción con el número de partidos que actúan en la vida política española, siendo suficiente para conjurar los efectos nocivos de la corrupción política la atribución de

¹² Preámbulo de la Ley Orgánica N° 7, de 2012, Apartado II.

¹³ Para una amplia referencia de los casos de financiación irregular de los partidos políticos de los últimos años en España, OLAIZOLA (2015), nota 2.

¹⁴ MAROTO (2015), p. 366.

¹⁵ Un sector de la doctrina española (BACIGALUPO y LIZCANO (2013), p. 51; GIMENO (2017), p. 9) resalta como la mayoría de los países de nuestro entorno europeo: Alemania, Francia, Italia o Portugal, no contempla o excluye expresamente la responsabilidad penal de los partidos políticos.

¹⁶ Por todos, ZUGALDÍA (2013 a), p. 70 y ss.

¹⁷ GRUPO PARLAMENTARIO UNIÓN, PROGRESO Y DEMOCRACIA (2012), pp. 15 y 16.

¹⁸ BAUCCELLS (2017), p. 5 y ss.

¹⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR (2018), p. 1.

responsabilidad penal a los dirigentes que los instrumentalizan para fines corruptos y, por lo general también, con ánimo de lucrarse individualmente.²⁰

Es más, para los supuestos de corrupción significativa en un partido político ya está previsto el delito de asociaciones ilícitas (art. 515 del CPE),²¹ sin olvidar que, además, se recoge un tipo de organización criminal (art. 570 bis del CPE)²² para el caso de que en el seno del partido un sector del mismo –territorial, corriente ideológica, etc.– se pusiera de acuerdo para llevar a cabo acciones criminales de manera estable, por tiempo indefinido, coordinadamente y con reparto estructurado de tareas.

Por otro lado, la exclusiva atribución de responsabilidad penal a las personas físicas favorecería la obtención de pruebas contra aquellos dirigentes corruptos sin temer, ni comprometer la existencia y funcionamiento del partido político en cuestión por los ilícitos penales de corrupción realizados por sus dirigentes o integrantes. A este respecto, conocida es la máxima que se maneja en la vida política de que “fuera del partido están los adversarios, dentro los enemigos”.

En realidad, los defensores de la responsabilidad penal de los partidos políticos los vislumbran como entramados asociativos que hacen de la actividad económica su principal objetivo. Pero, en contra de lo mantenido por ese sector de la doctrina,²³ en modo alguno cabría asimilar ni estructural, ni funcional, ni teleológicamente a los partidos políticos, ni siquiera a los de ámbito estatal, con las grandes empresas, grupos de interés o asociaciones profesionales, pese al poder que puedan tener o haber incrementado, y pese a la crisis de credibilidad y legitimidad que puedan estar experimentando. Pero, incluso si esto fuera así, ya estaría para responder a tal anómala situación la Ley Orgánica Nº 6, de 2002, de Partidos Políticos, la Ley Orgánica Nº 8, de 2007, sobre financiación de los partidos políticos o, en período electoral, la Ley Orgánica Nº 5, de 1985, del Régimen Electoral General, cuya actuación puede desarrollarse de manera previa y con carácter preventivo a la actuación del Derecho penal, el cual quedaría reservado para los casos más graves y generalizados, tal como se dejó más arriba apuntado.

3. Naturaleza mixta pública-privada de los partidos políticos

²⁰ (DEL MORAL (2018), p. 302; CAMACHO y CORTÉS (2015), p. 1 y ss.)

²¹ Si bien todo partido cuya inscripción se permite es una asociación lícita, nada impide que devenga en ilícita. Así, la Audiencia Provincial de Mallorca, Sentencia Nº 73, de 26 de julio de 2013, en el caso de corrupción “Scala”, condenó a miembros del partido político de Unión Mallorquina por este delito. En el mismo sentido también, el Tribunal Supremo, Sentencia Nº 214, de 8 de mayo de 2018 (Caso Gürtel-Fitur). Por su parte, Tribunal Supremo, Sentencia Nº 1720, de 16 octubre de 2002, absuelve por asociación ilícita en el caso de la fundadora de un partido, usado como pantalla para defraudar, al considerar que no es la organización, como tal inexistente, la responsable del delito, sino únicamente la acusada.

²² Como recalca LEÓN (2017), p. 1 y ss., los partidos políticos podrían ser también considerados organizaciones criminales o asociaciones ilícitas, sin necesidad de acudir al art. 31 bis; si bien las figuras de las asociaciones ilícitas y organizaciones criminales están necesitadas en el Código Penal español de una mejor delimitación y precisión, como pone de manifiesto FARALDO (2012), p. 416 y ss.

²³ MAROROTO (2015), p. 368.

Otro de los principales argumentos esgrimidos en favor de la responsabilidad penal de los partidos políticos es el de que estos, pese a realizar funciones constitucionales, son entidades asociativas privadas con personalidad jurídica propia, de tal manera que el ejercicio de potestades públicas de soberanía o administrativas resultan aplicables, en sentido estricto, únicamente a las administraciones públicas en sus diferentes niveles territoriales, que son las que han de ser excluidas, totalmente, de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

En definitiva, se considera que no existe en los partidos políticos ningún elemento que permita discriminarlos formalmente de otros entes privados sin ánimo de lucro, recordándose, además, que la Ley Orgánica de Partidos Políticos se refiere a los mismos como “entes privados de base asociativa”.²⁴ De esta manera, el partido político podrá responder penalmente cuando actúe hacia el interior del mismo (financiación, contratación o despido de trabajadores, adquisición de bienes muebles e inmuebles, contratación de obras y servicios, etc.), y tampoco estarían exentas de responsabilidad penal las empresas o fundaciones participadas por partidos políticos. Por el contrario, cuando el partido político actúe hacia el exterior, es decir, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, ha de quedar excluido de toda responsabilidad penal,²⁵ ya que si no se estaría conculcando la separación de poderes. En esta línea de argumentación se esgrime también la doctrina más clásica del Tribunal Constitucional español que considera que los partidos políticos no reúnen las condiciones para ser conceptuados como un poder público.²⁶

Frente a lo acabado de exponer, habría que contraargumentar que la forma privada de asociación que revisten los partidos políticos no puede hacer olvidar cuatro aspectos fundamentales de los mismos. En primer lugar, los partidos políticos son los instrumentos constitucionales a través de los cuales se articula, por antonomasia, la participación política en los estados democráticos de Derecho.²⁷ Si bien es cierto que la Constitución española reconoce la facultad a los ciudadanos de participar directamente en los asuntos públicos, no deja de ser esta vía muy reducida y circunscrita a unos asuntos determinados (art. 23.1 CE), por lo que se puede afirmar que en el sistema político diseñado por la CE los partidos son el principal y casi único vehículo de expresión de la voluntad política ciudadana.²⁸ De ahí, la necesidad de su preservación, sin perjuicio de castigar los comportamientos delictivos de sus miembros.

²⁴ MORALES (2010), p. 407; BAUCCELLS (2018), p. 8.

²⁵ ZUGALDÍA (2013), p. 125.

²⁶ Entre otras, Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 48, de 12 de marzo de 2003, Fundamento Jurídico 4, en donde se afirma que los partidos políticos son instituciones a mitad de camino entre los particulares y los poderes públicos.

²⁷ Es más, los partidos políticos son considerados hoy en día sujetos imprescindibles para el funcionamiento del denominado “Estado democrático representativo” que llega a ser calificado como un “Estado de partidos”, tal como lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 3, de 2 de febrero de 1981, fundamento jurídico 1º, entre otras, o por la doctrina, NAVARRO (1999), p. 238 y ss.; y a diferencia de otras entidades como, por ejemplo, los colegios profesionales, los cuales no pueden ser órganos de representación política e ideológica de los colegiados porque eso supondría una extensión desmedida del fin que han de perseguir (Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 67, de 24 de mayo de 1985).

²⁸ Como ponía de manifiesto GARCÍA PELAYO (1986), p. 51, los partidos políticos son protegidos “no sólo por las garantías propias de un derecho fundamental, sino también por la garantía institucional”.

En segundo lugar, el artículo 6 de la CE asigna a los partidos políticos la función de expresar el pluralismo político, el cual es considerado por el art. 1.1. de la CE como un valor superior del ordenamiento jurídico. En este sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional español viene sosteniendo, de manera inconcusa, que un partido político es una forma de asociación del art. 22 de la CE, y que esta opción constitucional en favor de la forma asociativa se realiza para “asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos”, así como también para garantizar “un menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos”.²⁹ Esta doctrina, sin duda, se opone radicalmente a la intervención del Derecho penal sobre los partidos políticos, al constituir la intervención estatal más intensa y grave con la que cuentan los Estados democráticos de Derecho.³⁰ No deja de resultar un contrasentido que se limite, en coherencia con tal doctrina, la intervención judicial en la actividad interna de los partidos políticos, incluida su potestad sancionadora y que, al mismo tiempo, se les atribuya responsabilidad penal a los partidos políticos, lo que hará intervenir a la jurisdicción penal ordinaria sobre los mismos.

En tercer lugar, tal como también ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, los arts. 6 y 22 de la CE han de interpretarse de forma conjunta y simultánea, sin separaciones artificiosas como la que lleva a cabo, precisamente, el sector de la doctrina que postula la responsabilidad penal de los partidos políticos, la cual tiene que acudir a la distinción o separación entre actividad *ad intra* y *ad extra* de los mismos para poder fundamentar la responsabilidad penal de los partidos políticos.³¹ No habría que olvidar que esta naturaleza privada asociativa está altamente condicionada e instrumentalizada para el cumplimiento de las funciones de participación política que le atribuye la CE.³² En esta línea y, a mayor abundamiento, no es casualidad que mientras que el art. 31 bis.4 del Código Penal establece que los programas de cumplimiento de las personas jurídicas privadas son de implementación voluntaria, el art. 9 bis de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, introducido por la Ley Orgánica Nº 3, de 2015, obligue expresamente a los partidos políticos a “adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de delitos”.

²⁹ Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 85, de 25 de junio de 1986, Fundamento Jurídico 2; Sentencia Nº 48, de 12 de marzo de 2003, Fundamento Jurídico 5 y Sentencia Nº 226, de 22 de diciembre de 2016, Fundamento Jurídico 6.

³⁰ GIMENO (2017), pp. 4, 6; MAZA (2018), p. 403, el cual considera que atribuir responsabilidad penal a los partidos políticos “... parece una extralimitación de nuestro legislador nacional, carente de toda razón de ser, conocida al menos”.

³¹ En este sentido, Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 56, de 6 de marzo de 1995, fundamento jurídico 3.

³² Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 226, de 22 de diciembre de 2016, Fundamento Jurídico 6, se afirma que: “... Aun manteniendo, como hemos venido declarando hasta la fecha, que no existen modalidades diversas del derecho de asociación en función del tipo de asociaciones en que se concrete, no puede obviarse que la Constitución, en su título preliminar, otorga una particular posición y relieve constitucional a los partidos políticos por la importancia decisiva que tales organizaciones están llamadas a desempeñar en las modernas democracias pluralistas (Tribunal Constitucional Sentencia Nº3, de 2 de febrero de 1981, Fundamento Jurídico 1), por la trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y por servir de cauce fundamental para la participación política (Tribunal Constitucional, Sentencia Nº10, de 21 de febrero de 1983, Fundamento Jurídico 3, posteriormente reiterada por la Sentencia Nº48, de 12 de marzo de 2003, Fundamento Jurídico 5)”.

En definitiva, tal y como viene reiterando el Tribunal Constitucional, el principio de organización y funcionamiento democrático de los partidos políticos y los derechos derivados del mismo integrarán el derecho de asociación en el caso de los partidos políticos.³³ Dicho con otras palabras, la exigencia de autocontrol por parte de los partidos políticos en cuanto a su organización y funcionamiento ha de ser máxima. Por eso, los partidos políticos se han de tomar en serio la “cultura organizativa” para así incentivar conductas éticas y el cumplimiento de las normas que le obligan, lo que tiene como finalidad, entre otras, de prevenir la posterior intervención en el partido y generar, en su caso, la responsabilidad, de la naturaleza que se determine, de las personas físicas que, encargadas de su articulación, no lo hicieron. Pero, por las razones que se llevan expuestas, el heterocontrol sobre los partidos políticos ha de ser mínimo.

Por último, otro de los argumentos que cabría esgrimir para negar la responsabilidad penal de los partidos políticos es el relativo a la separación de poderes,³⁴ ya que aquella conlleva el riesgo de que los partidos, que tienen que contribuir a la formación de la voluntad popular,³⁵ sean instrumentalizados a través de una indeseable judicialización de la vida política. Este fenómeno se puede ver elevado a su máximo exponente cuando esta instrumentalización se produce en el orden penal y en aquellos casos en los que, estando siendo investigados o enjuiciado un partido político, estuviera personado como acusación popular otro partido político, usándose los procedimientos penales para obtener rédito político y así conseguir otros fines ajenos a los propios del Derecho y proceso penales. Todo ello, además, con el coste adicional de que los votantes pueden ver tales acusaciones como meramente interesadas en el contexto de la lucha partidista, por lo que no las tomarán en consideración a la hora de decidir y emitir su voto,³⁶ mermándose así, en el caso de ser ciertas tales acusaciones, la eficacia de la lucha contra la corrupción en el ámbito político, ya que podrían volver a ser votados los corruptos, tras explotar estratégicamente un falso victimismo; o, de ser falsas las acusaciones, podrían motivar el sacrificio de una opción política honesta.

Este riesgo no concurriría, o se minimizaría considerablemente, si la responsabilidad penal se circunscribiera a las personas físicas con poder de decisión, administración y control en el partido político que ha sido instrumentalizado al cometer la acción delictiva. En suma, de la misma manera que se preserva la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, también los partidos políticos tendrían que ser preservados en las suyas.³⁷ Sin olvidar que, en numerosas ocasiones, será difícil delimitar las facetas *ad intra* y *ad extra* de su actuación, más allá de la concreta actuación de sus dirigentes.

³³ Entre otras, Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 123, de 2 de noviembre 2017, Fundamento Jurídico 3 B) b) y Sentencia Nº 43, de 12 de marzo de 2009, Fundamento Jurídico 7 e), entre otras

³⁴ MORALES y CARBONELL (2010), p. 78.

³⁵ GÓMEZ-JARA (2011), p. 53.

³⁶ MUÑOZ (2013), p. 29.

³⁷ Tribunal Constitucional, Sentencia Nº127, de 2 de noviembre de 2017, Fundamento Jurídico 6 A) b): “... aunque partidos políticos y grupos parlamentarios no son desde luego la misma cosa, existiendo entre unos y otros, a determinados efectos, “diferencias sustanciales” (siguiendo a la Sentencia Nº10, de 28 de enero de 2013, Fundamento Jurídico 3) se afirma que no es menos cierto que los segundos frecuentemente se muestran, en palabras del Tribunal, como “una lógica emanación de los primeros” (Tribunal Constitucional, Sentencia

4. “Europa nos obliga”

Una de las razones que se aducían en el Preámbulo de la Ley Orgánica Nº 5, de 2010 para fundamentar la incorporación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas fue la de que esta era una exigencia de los instrumentos europeos e internacionales,³⁸ anudada, además, a la finalidad de contribuir a la lucha contra la corrupción, si bien esta quedaba únicamente referida, en un primer momento, a las personas jurídicas privadas.

Dando un paso más, se afirma también que la normativa internacional, fundamentalmente la del Consejo de Europa y la de la Unión Europea, permite deducir que el ámbito de exclusión de la responsabilidad de las personas jurídicas públicas se circunscribe a “... los Estados u organismos públicos que actúen en el ejercicio de la potestad del Estado y de las organizaciones internacionales públicas...”, sin que en esta exclusión se mencione a partidos políticos o sindicatos³⁹.

Es más, se hace especial mención a las recomendaciones realizadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa a España y a la importancia que la atribución de responsabilidad penal a los partidos políticos tiene en la regeneración democrática, permitiendo combatir la corrupción en el seno de estos, así como luchar, de manera más efectiva, contra su financiación ilegal⁴⁰.

Sin embargo, hay que destacar que tanto en los antiguos como en los más recientes instrumentos normativos comunitarios se aprecia una continuidad en el uso de una fórmula ecléctica, tradicionalmente empleada, según la cual: “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de las infracciones...”⁴¹. Pero, esta fórmula no prejuzga la naturaleza de la responsabilidad o el tipo de sanción a aplicar, sino, únicamente, que ha de haber una

Nº36, de 1 de marzo de 1990, Fundamento Jurídico y Sentencia Nº25, de 17 de diciembre de 2007, Fundamento Jurídico 6).

³⁸ En concreto, en el Apartado VII del Preámbulo de la citada ley orgánica se hace referencia a que: “Son numerosos los instrumentos jurídicos internacionales que demandan una respuesta penal clara para las personas jurídicas, sobre todo en aquellas figuras delictivas donde la posible intervención de las mismas se hace más evidente...”, pero, curiosamente, no se citan cuáles.

³⁹ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO-España (2015), pp. 31 y 35, la cual indica que: “Esta interpretación restrictiva es plenamente conforme con todas las Decisiones Marco y Directivas sectoriales que solo excluyen del concepto de persona jurídica responsable a los Estados, a los organismos públicos en el ejercicio de su potestad pública y a las organizaciones internacionales públicas”, si bien, tampoco en este caso, se hace mención de los concretos instrumentos normativos europeos a los que alude de forma genérica. En concreto, del art. 6 de la Directiva Nº 99 de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, no cabe deducir, de ninguna forma, el establecimiento de responsabilidad penal de las personas jurídicas y sí, por el contrario, que la persona física, en todo caso, ha de ser castigada; en el mismo sentido, art. 6 de la Directiva Nº 36 de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Llega, sin embargo, a la conclusión opuesta, a lo aquí sostenido, VALLS (2011), p. 109 y ss.

⁴⁰ FEIJOÓ (2016), p. 75.

⁴¹ Así, por ejemplo, art. 10 de la Directiva (UE) 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/413/JAI del Consejo.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

sanción o reacción estatal frente a las personas jurídicas ante determinadas infracciones, incluso, delictivas.

De la misma manera, en el ámbito de la Unión Europea es ya conocida la reiterada fórmula, recogida en numerosos instrumentos normativos de la misma, relativa a que las sanciones que han de adoptar los Estados miembros han de ser “efectivas, proporcionadas y disuasorias”, calificativos que tampoco prejuzgan la naturaleza –penal– de aquellas, ya que, precisamente, lo que se pretende es que los Estados puedan establecer en sus respectivos ordenamientos jurídicos la modalidad de sanción que estimen más conveniente.⁴²

Por otra parte, tampoco parece significativo, a los efectos de atribuir o no responsabilidad penal a los partidos políticos, el cambio en lo relativo a qué personas jurídicas estarían excluidas de tales sanciones, lo que igualmente viene marcado con la finalidad de no condicionar la normativa estatal.⁴³ Además, en todo caso, las exclusiones de responsabilidad de las personas jurídicas públicas que se recogen en los diversos instrumentos normativos europeos son exclusiones de mínimos, esto es, no impiden que los Estados miembros puedan ampliar el elenco de personas jurídicas públicas, privadas, o semipúblicas, exceptuadas de la sanción estatal que se elija.⁴⁴

Así mismo, tanto en el Convenio penal sobre la corrupción, en los diferentes documentos del Consejo de Europa,⁴⁵ así como en las rondas de evaluación y recomendaciones del GRECO a España,⁴⁶ lejos de imponer o recomendar la responsabilidad penal de los partidos políticos, las indicaciones se ubican, principalmente, en el ámbito pre o extrapenal, yendo dirigidas al establecimiento de códigos éticos, transparencia de *lobbies*, o al establecimiento de mecanismo de control de la financiación de los partidos políticos, entre otras.

5. La responsabilidad penal de los partidos políticos como expresión de la función promocional del Derecho penal en la lucha contra la corrupción

Desde este punto de vista se considera que ante un marco tan deficiente de autorregulación como el de los partidos políticos, la atribución a los mismos de responsabilidad penal

⁴² Como así ha puesto de manifiesto la Doctrina española (BOLDOVA (2013), p. 225; SILVA (2013), p. 20).

⁴³ Arts. 17 y 18 de la Directiva N° 541, de 2017, en cuyo art. 2.2), en la que se excluye de la definición de persona jurídicas a “los Estados u otros organismos públicos en el ejercicio de su potestad pública y de las organizaciones internacionales públicas”. Por su parte, la Directiva N° 99, de 2008, la cual en su art. 2 d) entiende por “persona jurídica”: “toda persona jurídica conforme al Derecho interno aplicable, a excepción de los Estados u organismos públicos que actúen en el ejercicio de la potestad del Estado y de las organizaciones internacionales públicas”. Sin embargo, tal precepto ha de ponerse en conexión con el art. 6.1 de la citada Directiva al establecer que: “1. Los Estados miembros se asegurarán de que las personas jurídicas pueden ser consideradas responsables por los delitos a los que se hace referencia...”, sin que esto implique que la responsabilidad haya de ser necesariamente penal y que la exclusión de las personas jurídicas sea una lista cerrada. También en el mismo sentido la Decisión marco N° 568 de 2003.

⁴⁴ Como pone de manifiesto GIMENO (2017), p. 8, “...no ha habido ninguna influencia de la Unión Europea en la toma de tal decisión”.

⁴⁵ Art. 18 del Convenio penal sobre corrupción (Consejo de Europa, Convenio N° 173 de 1999; Consejo de Europa, “Recomendación N° 4 de 2003 el cual establece unas reglas contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y campañas electorales.

⁴⁶ GRECO (2017), p. 1 y ss.

impulsaría en partidos políticos la elaboración, implementación y ejecución de programas de cumplimiento normativo que darían relevancia jurídica y no meramente cosmética a los códigos éticos.⁴⁷ Se sostiene, en suma, que la responsabilidad penal de las personas jurídicas, como, por ejemplo la de los partidos políticos, podría ser la “cláusula de cierre” de los sistemas de autorregulación administrativa que tendría el efecto de promover la elaboración e implementación de programas de cumplimiento.⁴⁸

Sin embargo, la atribución de una función promocional al Derecho penal resulta controvertida en la doctrina,⁴⁹ ya que podría conllevar la no observancia de las exigencias de subsidiaridad y fragmentariedad del Derecho penal, las cuales son además consecuencias directas del principio de intervención mínima o *ultima ratio*. De ahí, que se sostenga que el Derecho penal no está llamado a cumplir una función promocional, sino una meramente instrumental,⁵⁰ debiendo la función promocional ser articulada por otras ramas del ordenamiento jurídico.

De esta manera, el legislador a la hora de decidir si interviene penalmente y, en caso afirmativo, de qué forma, ha de constatar siempre y previamente qué otras medidas no sancionadoras o qué sanciones no penales son más eficaces, y, de existir ya, si unas u otras han agotado su capacidad de rendimiento.⁵¹

Además, el argumento de que la responsabilidad penal sería un acicate para que las personas jurídicas establezcan programas de cumplimiento no tiene fundamento en el caso de los partidos políticos, ya que, a tenor de art. 9 bis de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, introducido por la Ley Orgánica N° 3, de 2015: “Los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código penal”. Esto es, los programas de cumplimiento son de implantación obligatoria para los partidos políticos, y no voluntarios o facultativos como sucede en el caso de las empresas, ni puede equipararse la realidad de estas a los partidos en lo relativo a su implementación y posibles efectos.⁵²

En efecto, en una desafortunada redacción, el legislador de 2015 olvidó que los programas de cumplimiento son también mecanismos preventivos de otros ilícitos no penales tales como los fiscales, laborales, administrativos o civiles, cuya prevención evitaría, en muchas ocasiones, futuros ilícitos penales. De esta manera, se confunde conducta contraria al

⁴⁷ NIETO (2008) p. 14.

⁴⁸ MAROTO (2015), p. 345.

⁴⁹ Sobre esta cuestión en el Derecho en general, PÉREZ (2000), pp. 672, 677 y 678; para el Derecho Penal, críticamente, SANTANA (2001), p. 141 y ss. A favor de la función promocional del Derecho Penal en relación a la atribución de la responsabilidad penal a los partidos políticos, BAUCELLS (2018), p. 14.

⁵⁰ TERRADILLOS (2013), p. 171, denuncia su función simbólica.

⁵¹ Ya, ROXIN (1976), p. 108; en la doctrina española, por todos, MUÑOZ (1975), p. 58 y ss.

⁵² Como así sostiene BAUCELLS (2018), p. 14, el cual, no obstante, considera que la corrupción en los partidos es estructural, fruto de la anomia de valores y la falta de mecanismos de control, por lo que la implantación obligatoria de tales programas puede hacer más por la lucha contra la corrupción que el Derecho Penal mismo.

ordenamiento jurídico con delito, incurriendo en una *contraditio in terminis* que dificulta la interpretación del mencionado art. 9 bis de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

No obstante, la referencia que se hace en el reiterado art. 9 bis al art. 31 bis del CPE hace más acertada una interpretación restringida de la obligación del establecimiento de tales programas, circunscribiéndola a la prevención de ilícitos penales. Con ello, se ha perdido una valiosa oportunidad de extender, con carácter obligatorio, tal norma de prevención a otros ilícitos. Sin embargo, esto no será óbice para que los partidos establezcan programas de cumplimiento ambiciosos en los que se articulen instrumentos para la prevención de todo tipo de ilícitos, ya que el art. 9 bis de la Ley Orgánica de Partidos Políticos es una exigencia de mínimos y no de máximos.

Pero, no son los programas de cumplimiento la única medida anticorrupción que puede adoptarse como medida preventiva y alternativa a la punición de los partidos políticos. En concreto, se podría acudir a diferentes instrumentos de naturaleza política que darían lugar a una responsabilidad de esta clase, derivadas del control parlamentario, como serían el establecimiento de comisiones de investigación parlamentarias,⁵³ presentación de mociones de censura, o el planteamiento de cuestiones de confianza.⁵⁴ Medidas todas estas que, además, ahondan en la cultura democrática, y no meramente represiva, de la sociedad.⁵⁵ No es una cuestión menor para un partido político el perder una moción de censura o cuestión de confianza, y con ello el gobierno, por supuestos de corrupción en el que estén implicados numerosas personas físicas con cargos de dirección y control en el mismo.

Otro mecanismo de naturaleza eminentemente preventiva, en el que no se ha incidido lo suficiente, es el relativo al régimen de incompatibilidades, el cual no se debería limitar a los cargos públicos políticos –por elección o por nombramiento– con otras actividades privadas o públicas, sino también hacerlo extensivo a los cargos que se ostentan en los partidos políticos, impidiendo que recaigan responsabilidades –políticas y de partido– en las mismas personas. Esta forma de proceder no está exenta de problemas, ya que conocidas son las tensiones existentes en numerosas ocasiones entre disciplina del voto *versus* el mandato representativo.⁵⁶

En la misma línea, la elección de los integrantes de las listas electorales mediante primarias puede ser un instrumento de lucha contra la corrupción en el seno de los partidos políticos, ya que, además de combatir la tendencia universal de estos a desarrollar comportamientos oligárquicos, de opacidad y rigidez organizativas, favorece su democracia interna,

⁵³ GARCÍA MORILLO (1996), pp. 168; GARCÍA MAHAMUT (1996), p. 128 y ss.

⁵⁴ GARCÍA MORILLO (1985), p. 178, recalca como estos instrumentos de control sirven para disociar “la responsabilidad de los autores de hechos escandalosos de la mayoría” –partidos, parlamentarios, etc. –.

⁵⁵ GARCÍA ARÁN (2018), p. 36 y ss.; DÍAZ (2016), p. 965 y ss.

⁵⁶ Apuestan por el refuerzo del diputado frente a su grupo parlamentario, FERNÁNDEZ-MIRANDA y FERNÁNDEZ (2008), p. 114, quienes consideran que “la excepcionalidad es el tránsito corrupto, la normalidad es la oligarquía partitocrática”. Por su parte, recientemente, HOLGADO (2017), pp. 50, 60 y ss., advierte de las consecuencias contraproducentes de la disciplina del voto del grupo parlamentario en la lucha contra la corrupción, así como la necesidad de reforzar y poner en valor la posición del diputado para, de esta manera, limitar el poder que en la confección de las listas y en la determinación del orden de las candidaturas tienen actualmente los partidos políticos, imponiendo así su disciplina.

permitiendo depurar a los cargos incurso en causas judiciales por aquellos delitos o, en el peor de los casos, pondría de manifiesto que para una concreta formación política tal cuestión no es importante. En todo caso, dicho procedimiento de primarias habrá de llevarse a cabo con las debidas garantías en su ejecución, de tal manera que no se convierta en un mero procedimiento formal o aparente, dando posibilidades de actuación a los diversos grupos o líneas de pensamiento dentro del partido respectivo.⁵⁷

También puede operar como antídoto frente a la corrupción el establecimiento de listas abiertas, las cuales evitarían la excesiva partitocracia,⁵⁸ el clientelismo en el ámbito de las administraciones públicas – especialmente en las municipales –, así como la endogamia en el seno de los partidos políticos.⁵⁹ Además, este sistema de confección de las listas electorales genera no solo un sano nivel de competitividad entre los candidatos de cada partido, sino que también permite aflorar posibles conexiones de estos con intereses ilícitos, impidiendo las operaciones de “camuflaje” de candidatos corruptos en los puestos intermedios de las listas.⁶⁰

Tanto el régimen señalado de incompatibilidades, el sistema de listas abiertas o el establecimiento de primarias habrían de tener rango normativo, esto es, ser obligatorios para todos los partidos políticos, sin dejarlo al albur de lo que decida cada uno de ellos.⁶¹

Tampoco habría que desconocer las nuevas posibilidades en la lucha contra la corrupción que suponen las leyes de transparencia, tanto en el ámbito estatal⁶² como, con distinta intensidad (por ejemplo, en relación al registro de *lobbies*)⁶³ en el autonómico. En todo caso, antes de que se implementara esta vía, abierta recientemente en España, ya podía derivarse la obligación de transparencia para los partidos políticos de la exigencia constitucional de que su organización y funcionamiento tuvieran que ser democráticos (art. 6, último inciso, CE), lo que se traduce en un conjunto de derechos –por lo menos– de los afiliados frente al partido, y sin perjuicio de la concreción legal y estatutaria.⁶⁴ Sin embargo, el fracaso de esta regulación mínima ha hecho necesaria una normativa ulterior de

⁵⁷ NAVARRO (1999), p. 457 y ss.

⁵⁸ PRESNO (2000), p.11 y 26, llama la atención de cómo los partidos políticos, estando concebidos como elementos vertebradores y de conexión entre la sociedad y el Estado en la materialización del principio democrático, se han transformado en una razón en sí mismo, lo que puede combatir las listas abiertas.

⁵⁹ GIMÉNEZ (2014), p. 211 y 223 y ss., propone el modelo de las primarias cerradas, enfocándolas como un refuerzo de los derechos de los afiliados, y propone que su vulneración implique la imposibilidad de acceso a parte de la financiación pública a la que los partidos políticos tienen derecho.

⁶⁰ No obstante, ALMAGRO (2018), pp. 127, 133, 134 y 137, pone de manifiesto que no son ninguna pócima mágica y que presentan algunas dificultades, ya que también pueden generar clientelismo y corrupción; si bien concluye que las listas cerradas han acentuado la tendencia oligárquica y endogámica de los partidos, pudiendo ser aquellas, siempre que sean establecidas progresivamente y con cautela, un mecanismo para la recuperación de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos.

⁶¹ NAVARRO (1999), p. 513.

⁶² Ley Nº 19, de 2013, cuyo ámbito de aplicación se extiende a los partidos políticos (art. 3).

⁶³ Así, a diferencia de otras leyes autonómicas sobre la materia, la Ley catalana Nº 19 de 2014, regula el registro de los grupos de interés.

⁶⁴ En este sentido, Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 56, de 6 de marzo de 1995.

transparencia en la que se incluyen también a los partidos políticos y poniendo el foco, sobre todo, en su financiación y contabilidad.⁶⁵

No obstante, esta vía no está exenta de problemas como el de la denominada “brecha digital” o el exceso de información y parcelación de la misma, de tal manera que será frecuente la intervención complementaria de los medios de comunicación para digerirla y transmitirla a la ciudadanía.⁶⁶ Además, la transparencia en el ámbito de los partidos políticos está necesitada de una mayor profundización,⁶⁷ ya que se halla circunscrita a la transparencia activa,⁶⁸ esto es, se excluye la posibilidad de que los ciudadanos –militantes, simpatizantes o ciudadanos, en general– puedan acceder o solicitar datos sobre sus cuentas –transparencia pasiva–.⁶⁹ Asimismo, también hay que tener presente que la transparencia en el seno de los partidos políticos puede generar situaciones de conflicto entre el derecho a la intimidad y a no declarar sobre la propia ideología y el derecho a la información. Pero, esto no debe ser una excusa para mantener o restablecer un régimen de opacidad, sino para ponderar el régimen de publicidad en función de las aportaciones,⁷⁰ y sin que en ningún caso esto suponga la exclusión de controles orgánicos.⁷¹

Precisamente, en este ámbito orgánico las últimas reformas han ahondado en hacer más transparente y facilitar el control de la financiación de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas,⁷² cuyas disfunciones y necesarias reformas no habría que soslayar, para luego compensarlas o subsanarlas con la intervención penal. Por ello, urge una reforma de las condiciones de actuación del citado Tribunal, incidiendo, especialmente, en los aspectos preventivos de la intervención del mismo, en una mayor celeridad en la

⁶⁵ DE LA NUEZ (2014), p. 162, se lo atribuye a tres factores: la falta de mecanismos de control, la falta de voluntad de las cúpulas de los partidos políticos y a la atonía de la sociedad civil, criticando esta autora que se confíe a los partidos su autorregulación, y de ahí la tendencia a establecer controles externos.

⁶⁶ MORETÓN (2017), p. 204.

⁶⁷ ROMERO (2005), pp. 112 y 115, quién además recalca la necesidad de preservar también la transparencia e integridad del proceso electoral.

⁶⁸ A este respecto, arts. 3, 6, 14.1 c) de la Ley Nº 19 de 2013.

⁶⁹ GUISHOT (2016), p. 151 y ss.

⁷⁰ Así, por ejemplo, el Reglamento (Unión Europea, Euratom) Nº 1141, de 2014, prevé que: “En el caso de donaciones de personas físicas de valor superior a 1.500 € e inferior o igual a 3.000 € el partido político europeo o la fundación política europea de que se trate indicará si los donantes correspondientes han prestado su consentimiento previo por escrito para la publicación...”.

⁷¹ No ve especial relación entre corrupción y financiación pública, KOß (2010), p. 10 y ss.; OLAIZOLA (2015), p. 369, afirma que el modelo de financiación –público, privado o mixto, como el español– no influye decisivamente en una mayor o menor corrupción, sino que lo determinante es cómo se articulan sus requisitos y límites (de gasto electoral, de endeudamiento de los partidos políticos, etc.). En sentido similar, RAMOS (2018) p. 87 y ss., llama la atención sobre la necesidad de articular mecanismos de control interno no sólo para evitar el funcionamiento irregular de los partidos políticos, sino también para posteriormente facilitar el control externo, sobre todo, por parte del Tribunal de Cuentas.

⁷² Así, por ejemplo, la Ley Orgánica Nº 3, de 2015 ha mejorado la seguridad jurídica al eliminar la expresión “sin causa justificada” de su art. 7. Con ello se evita que los partidos se amparen en subterfugios obstruccionistas en la entrega de la documentación contable. Otro avance estimable de la última reforma legal es el incremento de las obligaciones de los partidos en materia de publicidad y transparencia, así como la concesión de mayores competencias organizativas y funcionales al Tribunal de Cuentas tanto en el ámbito interno, como en las relaciones con la Administración del Estado y las entidades de crédito.

emisión de los informes, así como, sobre todo, en una mayor contundencia de las medidas correctoras.⁷³

Además, urge adoptar un nuevo sistema en la designación de los miembros del Tribunal de Cuentas, así como en la contratación de su personal. A este respecto se viene apreciando una peligrosa vinculación entre los casos de corrupción y la apropiación por parte de los partidos políticos del sistema administrativo de control que representa este Tribunal, mediante la designación de sus miembros, priorizando y generalizándose el nombramiento de cargos de confianza sobre el de los funcionarios de carrera. De esta manera, se acentúa el clientelismo político, perdiendo la actuación del citado Tribunal independencia y eficacia en el control de los partidos.⁷⁴

Por último, también habría que recordar las tradicionales reticencias y resistencia a aplicar el régimen disciplinario por parte de los partidos políticos a sus miembros en casos de corrupción⁷⁵, sobre todo, cuando los mismos estaban vinculados a la financiación ilegal del partido político en cuestión. Para eludirlo la estrategia ha venido siendo la de condicionar la imposición de medidas disciplinarias, incluso cautelares, al devenir del proceso penal, pese a la constatación de las irregularidades por el propio partido.⁷⁶

6. De la responsabilidad vicarial a la responsabilidad penal de empresa para los partidos políticos

Desde esta línea argumental se aduce que la introducción de la responsabilidad penal de los partidos políticos, como en el caso del resto de personas jurídicas privadas, no sólo no va a excluir la de las personas físicas responsables o dirigentes de los partidos políticos, sino que su previsión será útil en aquellos casos en los que no fuera posible identificar al concreto responsable que ha delinquido en el seno de tales organizaciones, evitando que, en estos casos, queden los delitos impunes.⁷⁷

⁷³ ALMAGRO (2015), p. 200 y ss., recalca que, en materia de transparencia, se han producido avances parciales. La obligación impuesta a los partidos de publicar en el plazo de 15 días sus cuentas una vez auditadas por el Tribunal de Cuentas es, sin duda, un paso adelante. Sin embargo, esta medida pierde parte de su eficacia ante los retrasos con que el citado Tribunal viene emitiendo sus informes –el último ejercicio auditado, al momento de la redacción de este trabajo, corresponde al año 2015–. De esta manera, el resultado obtenido es parcialmente contrario al esperado con la publicidad de las cuentas, ya que se le sigue hurtando al elector la posibilidad de disponer de la información financiera de los partidos en un margen de tiempo aceptable.

⁷⁴ Esto ha sido denunciado por la doctrina (FUERTES (2017), pp. 181-182; HERNÁNDEZ (2014), p. 1; ONRUBIA (2014), p. 247 y ss.; MALEM (2002), p. 74 y ss.), y también se ha puesto de manifiesto en algunas resoluciones jurisprudenciales (por ejemplo, Tribunal Supremo Auto N° 2612, de 18 de marzo de 2019, en el que se inadmite la querrela por prevaricación en el proceso de cobertura de un puesto de subdirector técnico en el Tribunal de Cuentas, si bien el citado Auto no fue dictado por unanimidad, contando con dos votos particulares a favor de su admisión).

⁷⁵ RUIZ-RICO (2014), pp. 226 y 227, si bien este autor reconoce que tiene en la lucha contra la corrupción una eficacia limitada.

⁷⁶ Esta situación contrasta con los supuestos de disidencia política dentro del respectivo partido, los cuales han generado una significativa jurisprudencia constitucional (por todas, Tribunal Constitucional, Sentencia N° 226, de 22 de diciembre de 2016).

⁷⁷ Tribunal Supremo, Sentencia N° 154, de 29 de febrero de 2016, Fundamento Jurídico Octavo.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

Por lo que a la imputación de los delitos al partido político se refiere, el Código Penal español recoge en el art. 31 bis, como para el resto de las personas jurídicas, una doble vía. La primera sería que la acción delictiva se realice en nombre o por cuenta del partido político y en su beneficio, directo o indirecto, por sus representantes legales o personas autorizadas para decidir por el partido, individualmente o como miembro de un órgano colegiado, o por los que tengan facultades de organización o control en el partido político.

La segunda vía se produciría cuando el delito fuera cometido en el ejercicio de sus actividades –como asociación privada– y por cuenta y en beneficio directo o indirecto del partido político por cualquier persona sometida a la autoridad de las personas antes mencionadas con facultades de organización y control,⁷⁸ siempre que la acción delictiva se haya cometido por aquellos debido a la falta de la debida vigilancia y control, atendidas las circunstancias concretas que concurran en cada caso.

Sin embargo, estas categorías, pensadas para el organigrama de las empresas y para las relaciones mercantiles, tienen difícil traslación e identificación en el caso de los partidos políticos, en los que, por otro lado, también constará identificar en qué casos se ha actuado en nombre, por cuenta o en beneficio de los mismos.⁷⁹

Pero es que, además, una de las principales cuestiones que se suscitan con relación a la responsabilidad penal de las personas jurídicas en general es garantizar que el reproche penal tenga como presupuesto que la conducta delictiva –si es que esto fuera asumible– le sea imputable a la propia entidad, con independencia de la realizada por uno o varios de sus integrantes personas físicas individuales.⁸⁰ De esta manera, este mismo mecanismo puede tener en la práctica, pese a lo alegado más arriba, efectos perversos: en primer lugar, puede motivar el que se eluda la responsabilidad penal de las personas físicas auténticamente responsables porque ya se castiga al partido político, sacrificándose al instrumento de defensa de las ideas, que es lo que constituye básicamente un partido político, por la actuación de unos pocos o por la defensa del líder.

Por otra parte, se puede generar también el denominado “victimismo partidista” frente a las actuaciones de la fiscalía, la judicatura o la policía, aludiéndose bien a la falsedad de las acusaciones, bien acudiendo al argumento del ritmo que adquiere el procedimiento judicial, más rápido o más lento, o esgrimir que las fechas mismas en las que se inician las actuaciones de la policía o fiscalía son un mecanismo para influir en procesos electorales, o en la ejecución de una determinada actuación política o gubernamental.

En definitiva, atribuir responsabilidad penal a los partidos políticos, como en el resto de casos de personas jurídicas, supone restaurar en el ámbito del Derecho penal la

⁷⁸ Imputación que puede producir problemas de delimitación con la responsabilidad civil (art. 120 del Código Penal), salvo en lo referente al diverso fin de ambas responsabilidades.

⁷⁹ TERRADILLOS (2013), p. 171. Por su parte, VILLORIA y JIMÉNEZ (2012), p. 23, ponen de manifiesto cómo hay causas en las que no es fácil identificar el partido al que pertenece el alto cargo imputado y si, en consecuencia, podría considerársele “político” o directivo profesional.

⁸⁰ Tribunal Supremo, Sentencia Nº 154, de 29 de febrero de 2016, Fundamento Jurídico Octavo, recoge un supuesto de la denominada responsabilidad penal por transferencia del art. 31 ter.

responsabilidad objetiva, por hechos ajenos, lo que parecía haberse superado por la Ilustración. Además, tal afirmación, sobre todo en materia de delitos de corrupción, no puede soslayarse acudiendo a las culpas *in vigilando* o *in eligendo*, ya que estas determinarían comportamientos imprudentes, la mayor parte de los cuales quedan fuera del Derecho penal, y, específicamente, de los tipos de corrupción básicamente dolosos. Sin olvidar, además, que tales culpas son más propias de la responsabilidad política.⁸¹

Tampoco resulta convincente acudir a los denominados defectos de organización,⁸² como base de la imputación de responsabilidad penal a los partidos políticos, los cuales son un elemento extraño al Derecho penal, siendo propios del Derecho administrativo, rama del ordenamiento jurídico en donde, además, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional español, se puede, en pos de respuestas más eficaces y contundentes, minorar o flexibilizar las garantías penales en el ámbito sancionador.⁸³

El dominio –social– del hecho⁸⁴ o la pertenencia del hecho⁸⁵ como fundamento de la autoría de quienes llevan a cabo una acción típica en contextos jurídicamente organizados –como los de un partido político– han de ser el límite de la atribución de la responsabilidad penal, esclareciendo la distribución de funciones, competencias y responsabilidades entre personas físicas en aquellos contextos. Pretender instaurar un sistema paralelo, por analogía o con pretensión de equivalencia funcional a la acción-culpabilidad-responsabilidad del político para el partido político es contrario a los principios de culpabilidad o de responsabilidad por el hecho propio.⁸⁶

Por último, habría que reseñar que, tras la reforma del Código penal en 2015, los defectos de organización del partido político pueden ser tomados como fundamento para su imputación,⁸⁷ lo que no solo es una ficción, sino que es una ficción defectuosa, ya que, en todo caso, esos defectos de organización o control no se le pueden tampoco atribuir a un ente colectivo, sino a los concretos dirigentes del partido político en cuestión que han llevado a cabo esa organización defectuosa.⁸⁸ Además, esta forma de proceder también supone obviar el principio de proporcionalidad al implicar una responsabilidad acumulativa, de doble incriminación o de doble valoración jurídica de unos mismos hechos. Todo lo cual contradice las más elementales garantías o principios del Derecho Penal moderno.⁸⁹ Todos estos principios, lejos de constituir obstáculos obsoletos del Estado

⁸¹ Sobre la interacción responsabilidad penal y política, en el ámbito de los partidos políticos, GARCÍA ARÁN (2018), p. 75 y ss.

⁸² TIEDEMANN (1988), p. 1172.

⁸³ Tribunal Constitucional Sentencia Nº 18, de 8 de junio de 1981, Fundamento Jurídico 2.

⁸⁴ ROXIN (1963), p. 242 y ss., sobre las críticas y la capacidad de rendimiento de esta teoría, SCHÜNEMANN (2011), p. 800 y ss.

⁸⁵ MIR (2016), p. 263 ss. y 385 ss.

⁸⁶ GRACIA (2016 b), p. 55 y ss., quien tras denunciar la construcción de una “maraña de conceptos “paralelos” a los contruidos para la persona física”, llama la atención sobre la imposibilidad de construir una culpabilidad y responsabilidad penal para las personas jurídicas. De otra opinión, recogiendo las diferentes construcciones sobre imputación de delitos a personas jurídicas, GÓMEZ-JARA (2018), p. 182 y ss.

⁸⁷ En este sentido, entre otras, Tribunal Supremo, Sentencia Nº 221, de 16 de marzo de 2016. Críticamente, GONZÁLEZ (2015), p. 110 y ss.

⁸⁸ ROXIN (1997), pp. 258-259.

⁸⁹ BOLDOVA (2013), p. 247.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

democrático de Derecho, son la *conditio sine qua non* que no puede soslayar ninguna construcción o respuesta punitiva por muy eficaz que se considere.

7. ¿Qué se entiende por partido político a efectos penales?

Una vez incluida en el Código Penal la responsabilidad penal de los partidos políticos, y establecido que aquella le será imputada siguiendo los requisitos generales previstos en el art. 31 bis y siguientes para el resto de las personas jurídicas –privadas–, una cuestión previa a dilucidar sería qué se entiende, a efectos penales, por “partido político”.⁹⁰

El tema de cómo interpretar los conceptos procedentes de otras ramas del ordenamiento jurídico, pero que son utilizados en la descripción del supuesto de hecho de los tipos penales fue una cuestión muy debatida a principios del siglo pasado en Alemania, con motivo de la reforma del Título Preliminar del Código civil alemán (*BGB*) y su incidencia en el Código Penal alemán (*StGB*). A este respecto, de las construcciones enunciadas por la doctrina alemana, la teoría que ha sido tradicional y mayoritariamente seguida en la doctrina tanto alemana como española ha sido la ecléctica.⁹¹ Según esta teoría el Derecho Penal ha de partir de la conceptualización que le proporciona la rama jurídica de donde procede el término, pero adoptándolo luego al ámbito de protección que marca el bien jurídico-penal protegido por el respectivo delito, así como por los fines que le son propios al Derecho Penal, lo que puede dar lugar a que aquel pueda ser matizado o delimitado en relación a su configuración de procedencia en la rama jurídica matriz. Pero, en un sistema penal como el alemán, que preveía y prevé como únicos responsables penales a las personas físicas, la citada teoría ecléctica no abarcaba la cuestión interpretativa de la responsabilidad penal de las personas jurídicas – en el caso que nos ocupa la del partido político–, si bien se podría tomar como referencia para intentar solucionar la cuestión aquí planteada.

La Ley Orgánica de Partidos Políticos no contiene definición o concepto alguno de lo que es un partido político, si bien sí regula los requisitos de su constitución, centrada en el registro del mismo.⁹² Frente a este concepto formal de partido político, vinculado a su inscripción, no han faltado quienes optan por un concepto material de persona jurídica⁹³ o quienes acuden, de *lege ferenda*, al concepto de “subunidades” dentro de un partido político

⁹⁰ MAROTO (2015), p. 109, 317 y ss., propone la inclusión de un artículo en el Código penal en el que se define el concepto de partido político (p. 323).

⁹¹ Ampliamente sobre esta cuestión, SANTANA (2000), p. 202 y ss., exponiendo las tres teorías esgrimidas en tal debate: la teoría sancionadora del Derecho Penal, la teoría autónoma pura y la ecléctica.

⁹² La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica N° 6, de 2002, afirma, en su Apartado I, que: “...los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución”. Por su parte, la Ley Orgánica N° 8, de 2007, los concibe como “asociaciones privadas que cumplen una función pública trascendental en nuestro sistema democrático al ser instrumentos de representación política y de formación de la voluntad popular”.

⁹³ Por todos, DÍEZ (2012), p. 10 y ss., el cual se centra en lo preceptuado en los arts. 31 quinquies.2, 66 bis.2 y 130.2, *in fine* del Código Penal.

para acotar su responsabilidad penal.⁹⁴ Estas construcciones subsanadoras no hacen más que evidenciar lo problemático de la inclusión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Código penal y, más aún, la de los partidos políticos.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Partidos Políticos en su art. 1.3 dispone que: “Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos mediante el cumplimiento de lo previsto en el presente capítulo y previo acuerdo expreso de sus órganos competentes”. Es decir, no son conceptos equivalentes el de partido político y los de federaciones, confederaciones y uniones de partidos políticos, las cuales son superestructuras de aquellos, por lo que si se comete el delito en el seno de las mismas, salvo las excepciones que se verán a continuación, podría considerarse que estas no son propiamente un partido político, por lo que habría que esclarecer en el ámbito de qué partido político integrado en la federación, confederación o unión de partidos se ha cometido el delito. Además, el art. 44.1 b y c) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General recoge también las figuras de las coaliciones y las agrupaciones de electores.

Por último, la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, tampoco contiene una definición de partido político, si bien su art. 1.2 dispone, al referirse a su ámbito de aplicación, que: “A los efectos de esta Ley la expresión «partido político» comprenderá, en su caso, al conjunto de entidades mencionadas anteriormente”, esto es: federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. Como se puede observar, en este ámbito, no hay una limitación al concepto clásico de partido político, sino que se extiende a otras realidades asociativas que participan en la vida política y electoral, pese a tener una configuración y funcionamiento diferentes. La razón de ello se halla en la finalidad de evitar que se eludan los mecanismos de control establecidos administrativamente, abarcando formas de configuración diversas a la tradicional de los partidos políticos.⁹⁵ Pero, esta extensión, al no establecerse la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el caso de los delitos electorales, no tiene transcendencia a efectos penales. Sin embargo, sí la tiene el que tanto la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, a los efectos de su ámbito de aplicación, como el Código Penal, a efectos de la regulación del delito de financiación ilegal de los partidos políticos (art. 304 bis.5),⁹⁶ realicen una conceptualización amplia de partido político, incluyendo a partidos políticos, federaciones, coaliciones o a las agrupaciones de electores. Sin embargo, fuera del ámbito del delito de financiación ilegal y desde un punto de vista de interpretación contextual, habría que concluir que para el resto de los delitos que son susceptibles de ser imputados a las personas jurídicas, sólo cabría incluir –única y exclusivamente– a los partidos políticos, pero no a federaciones, coaliciones de partidos o a las agrupaciones de electores, cuyo denominador común es el de

⁹⁴ LEÓN (2017), p. 148 y ss., después de criticar el concepto formal de persona jurídica, acude a criterios (presentación de cuentas, recepción de subvenciones, patrimonio, afiliados, y estructura organizativa) que revelarían la existencia de una “subunidad” de imputación dentro de un partido político en el seno del cual se hubiera cometido el delito, proponiendo la imposición de las penas previstas a la subunidad autonómica o local en cuyo ámbito se hubieran cometido los hechos delictivos, y no a todo el partido político.

⁹⁵ RUIZ-RICO (2014), p. 232.

⁹⁶ Precepto este de redacción equívoca en el que no queda claro si la responsabilidad penal de las personas jurídicas está circunscrita a las conductas del citado artículo o serían extensibles a las recogidas en el art. 304 ter.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

que nacen para presentarse a unas determinadas elecciones,⁹⁷ y sin perjuicio de incluir a las fundaciones o asociaciones privadas anexas o vinculadas a un concreto partido político, como personas jurídicas privadas.

En otras ocasiones, cuando se trata de partidos de estructuras de amplio espectro territorial –por ejemplo, estatal-, donde la corrupción tiene una incidencia importante, pero desigual, se asiste, con la responsabilidad penal de los partidos políticos a otro efecto indeseable: pese a que la corrupción existe o se ha enquistado en subunidades territoriales de los mismos, al no poder considerar que estas subunidades territoriales constituyen en sí mismas un partido político a efectos penales, hay que imputar a todo el partido político.

Las circulares 1/2011 y 1/2016 de la Fiscalía General del Estado han considerado que cuando se trate de empresas de tamaño ínfimo como son los negocios unipersonales que adopten formas societarias, debe excluirse la responsabilidad penal al no existir una verdadera alteridad. Aunque nada se dice en la segunda circular, posterior a la introducción de la responsabilidad penal de los partidos políticos, habría que considerar que, de la misma manera, en aquellos supuestos de agrupaciones electorales y partidos en los que el número de afiliados coincida, prácticamente, con el número de cargos, o cuando sus recursos sean escasos y sus dimensiones o ámbito de actuación sean modestos, tampoco se vería justificada la intervención penal, la cual habrá de quedar circunscrita a las personas físicas,⁹⁸ salvo que constituyeran asociaciones ilícitas u organizaciones criminales en ambos casos.

En el supuesto de que se trate de pseudopartidos –o pseudosindicatos–, esto es, cuando ha sido autorizada la inscripción del partido político, pero este es una mera fachada para cubrir una actividad criminal, el Código penal realiza una interpretación auténtica, entendiendo que se usa al partido político como instrumento en aquellos casos en los que la actividad legal del partido político sea menos relevante que su actividad ilegal (art. 66 bis 2 b) del CPE), lo que lejos de facilitar su entendimiento, introduce grandes dosis de indeterminación y solapamiento con la asociación ilícita o la organización criminal.

En todo caso, esta regla no incluiría a partidos políticos –o sindicatos– constituidos como mera tapadera, sin actividad política –o sindical– alguna,⁹⁹ sino que tal prescripción parece ir dirigida a aquellos supuestos en los que sí ha habido algún tipo de actividad política –o

⁹⁷ Con relación a estas agrupaciones, MAZA (2018), p. 404, resalta que se trata de estructuras sin personalidad jurídica, pese a que tengan directivos y subordinados jerárquicos, por lo que concluye que no deberían ser asimiladas a los partidos políticos a efectos penales. En contra, basándose en la concepción formal de persona jurídica, DEL ROSAL (2018), p. 1028 y ss.

⁹⁸ MAZA (2018), p. 399 y ss.

⁹⁹ En estos casos, tal como pone de manifiesto la Fiscalía General del Estado de España, Circulares 1/2011 y 1/2016, sería mejor optar por la doctrina del levantamiento del velo o la figura de la simulación contractual e imputar solo a las personas físicas, sin perjuicio de que estas tapaderas puedan ser objeto de decomiso o de medidas cautelares.

sindical-, pero inferior a la de la comisión de ilícitos penales, de forma inicial o sobrevenida.¹⁰⁰

8. El controvertido aspecto del elenco de delitos que le podrían ser imputables a los partidos políticos

Al igual que sucede con la punición de los actos preparatorios o la imprudencia penal, la responsabilidad penal de las personas jurídicas también sigue en el Código Penal español un sistema excepcional o de *numerus clausus*. Esto es, sólo les serán imputables penalmente aquellos delitos en los se halle expresamente prevista tal responsabilidad. Así que, a todos los inconvenientes que se llevan expuestos, habría que añadir la cuestión, nada baladí, de la determinación, en fase legislativa, del elenco de delitos susceptibles de ser imputados a las personas jurídicas.

A este respecto, habría que tener en cuenta que “el grueso” de esta selección se realizó, no sin polémicas, teniendo como referencia a las personas jurídicas privadas, esto es, a las empresas, que son las que motivaron la introducción de este nuevo tipo de imputación, ya que cuando se introduce la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Código Penal por Ley Orgánica Nº 5, de 2010, los partidos políticos y sindicatos estaban excluidos de tal responsabilidad.

La reforma posterior al reconocimiento en 2012 de la responsabilidad penal de partidos políticos, esto es, la llevada a cabo por la Ley Orgánica Nº 1, de 2015, introdujo nuevos delitos imputables a las personas jurídicas, pero, con la excepción de los delitos relativos a la financiación ilegal de los partidos políticos, en su mayoría siguieron teniendo como referencia a las empresas,¹⁰¹ lo que produce notables inconvenientes y desajustes.

Lo cierto es que esta suerte de sucesivas improvisaciones legislativas motiva en la actualidad que un partido político pueda ser imputado por un delito relativo a la prostitución, a la explotación sexual y corrupción de menores (art. 189 bis del CPE), por un delito de tráfico de órganos o de drogas (art. 156 bis y art. 369 bis-II del Código Penal, respectivamente). Pero, sin embargo, no está prevista su responsabilidad penal en los casos de delito de falseamiento de cuentas electorales o el de apropiación indebida electoral (artículos art. 149 y 150, respectivamente, de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General)¹⁰². Por otra parte, las sucesivas reformas del Código Penal han extendido la responsabilidad penal de las personas jurídicas a los delitos relativos a la corrupción

¹⁰⁰ No obstante, cuando de empresas se ha tratado, los tribunales han imputado responsabilidad penal a las empresas tapaderas, de las que se afirmaba que carecían de cualquier actividad lícita (así, Juzgado Central de Instrucción, Auto de 11-10-11).

¹⁰¹ Por ello, no han faltado autores como GIMENO (2017), p. 8 y ss. que han calificado de desproporcionada para los partidos políticos la lista de delitos por los que podrían ser imputados, calificando de “una original ocurrencia del legislador español” la introducción de la responsabilidad penal de los partidos políticos, si bien sería más preciso calificarla de una improvisación más del legislador penal para acallar la preocupación social por la corrupción sin afectación de los casos que la motivaron.

¹⁰² Como ya se ha encargado de poner de manifiesto la doctrina (MAZA (2018), p. 395; BAUCCELLS (2018), p. 11).

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

(cohecho, tráfico de influencias o malversación de caudales públicos),¹⁰³ pero se han dejado fuera algunas figuras delictivas como la de negociaciones prohibidas o, más controvertidamente, el de corrupción entre particulares.¹⁰⁴

En definitiva, incluso actuando un partido político como persona jurídica privada, la previsión de delitos pensados para la atribución de responsabilidad penal a las personas jurídicas-empresas y la que sería predicable de un partido político, tanto en el ámbito de la delincuencia económica y en el de los delitos de corrupción, distaría mucho de converger, de tal manera que la lista vigente de delitos susceptibles de imputación a los partidos políticos no solo es inadecuada, sino que podría poner en peligro la función de participación política para los que estos se constituyen.

9. Consecuencias jurídicas del delito

En esta cuestión es donde los propios partidarios de atribuir responsabilidad penal a los partidos políticos se muestran más críticos y dubitativos, de tal manera que se limitan a esgrimir, como casi única argumentación, que si no se castigaran penalmente a los partidos políticos estos pasarían a ser sujetos pasivos del delito, generando ellos, como el resto de los perjudicados, un derecho de indemnización que correría a cargo del Estado.¹⁰⁵

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de las empresas privadas, en los partidos políticos la mayor parte de sus fondos son básicamente públicos,¹⁰⁶ por lo que la pena que por antonomasia se impone a cualquier persona jurídica, y por ende a los partidos políticos: la multa, más que una sanción penal sería una especie de recuperación de activos públicos por parte del Estado para lo cual ya existen otras vías preventivas, más arriba apuntadas, y, en todo caso, más rápidas y menos costosas que la que supone la imposición de una pena.

Pero es que, además, los denominados “defectos organizativos” en los que se basa la responsabilidad penal de las personas jurídicas han sido, o deberían ser, fiscalizados, al menos en lo que se refiere a la percepción de fondos públicos, por entidades públicas –el Tribunal de Cuentas– que, curiosamente, no responderán nunca penalmente en comisión por omisión, a diferencia de lo que podría pasar con el oficial de cumplimiento o directivos de las empresas privadas que sí lo harían.

¹⁰³ LUZÓN (2018), p. 230 y ss.

¹⁰⁴ En este delito (art. 297 del CPE) los sujetos activos han de operar: a) en el ámbito de una empresa mercantil, entendiéndose por tal el conjunto de trabajo, elementos materiales y de valores incorpóreos coordinados, para ofrecer al público, con propósito de lucro y de manera sistemática, bienes o servicios; o b) de una sociedad. La LO 1/15 ha suprimido la referencia a asociación, fundación u organización, sin que se entienda tal exclusión, ya que las mismas también intervienen y contratan en el tráfico jurídico mercantil. Quizás en el trasfondo se halle la finalidad de evitar la penalización por este delito de los partidos políticos y sus fundaciones, una vez introducida su responsabilidad penal en el 2012.

¹⁰⁵ VALLS (2011), p. 109 y ss., en especial, 127.

¹⁰⁶ Véase, OLAIZOLA (2015), p. 369, quien pone de manifiesto el bajo número de afiliados en España, esto es, de aportaciones privadas.

En cuanto a la previsión de las penas de disolución, suspensión e intervención judicial de la actividad para los partidos políticos, estas suscitan, incluso por los defensores de la responsabilidad penal de los partidos políticos, todavía más dudas y críticas, al poner en evidencia los peligros que representa la responsabilidad penal de los partidos políticos para la función constitucional que estos están llamados a cumplir.

En el caso de la pena de disolución, el primer problema que plantea es la duplicidad de regulaciones existentes, ya que esta consecuencia jurídico-penal está también prevista en la Ley Orgánica de Partidos Políticos, conllevando esta doble previsión problemas en relación al régimen de su ejecución.¹⁰⁷ Si bien, no han faltado autores que consideran que el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de Partidos Políticos, para el caso de disolución por ser declarado el partido político una asociación ilícita, puede aplicarse por analogía en los casos de disolución por comisión de delitos por aquellos.¹⁰⁸

Sin embargo, no parece coherente que estando exceptuadas de la disolución las “sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”, quedando circunscrita sus sanciones a la multa o la intervención judicial, no hayan quedado también excluidos los partidos políticos y sindicatos de tales penas, dado lo relevante de las funciones que están llamados a cumplir.¹⁰⁹

Además, por lo que a la suspensión de actividades o a la intervención judicial se refiere,¹¹⁰ estas penas -o medidas cautelares- podrían convertirse en un mecanismo de injerencia política por parte de otras formaciones rivales, en primer lugar, a través de la presión ejercida por el partido político en el poder en la Fiscalía General del Estado en contra del partido político adversario en la oposición; y en segundo lugar, a través del ejercicio de la acción popular por un partido político rival, en búsqueda de rédito político¹¹¹, pero menoscabando, a través del control judicial, al partido opositor como instrumento de participación política.¹¹²

En suma, con relación a estas tres consecuencias jurídico-penales, se concluye, incluso por los partidarios de atribuir responsabilidad penal a los partidos políticos, que sería necesario,

¹⁰⁷ GIMENO (2017), p.7.

¹⁰⁸ FARALDO (2019), p. 113 y ss., la cual pone de manifiesto “el peligro que supone dejar en manos de cualquier juez penal la posibilidad de imponer una pena de tanta relevancia para la vida política del país como la disolución de un partido”.

¹⁰⁹ BAUCCELLS (2018), p. 12.

¹¹⁰ CAMACHO y CORESTÉS (2015), p. 7 recalcan, además, que la imputación de un delito a un partido político podrá conllevar que el juez de instrucción pueda acordar, cautelarmente, la suspensión de su actividad e, incluso, su intervención judicial.

¹¹¹ BAUTISTA (2017), p. 11 y ss., considera que el ejercicio de la acción popular por parte de los partidos políticos tiene tres efectos indeseables: termina fagocitando a la iniciativa ciudadana; permite al partido político que la ejerce acceder a informaciones del partido adversario para luego esgrimir las en el debate político; y le proporciona una cuota de pantalla superior en los medios de comunicación, concluyendo este autor que los partidos políticos deberían ser excluidos del ejercicio de la acción popular en una futura reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

¹¹² DEL MORAL (1998), p. 102. Si bien, como advierte DE LA OLIVA (2015), p. 383, no hay que olvidar que la acción popular es un contrapeso contra el monopolio de la acción penal por el Ministerio Fiscal que preconiza el “Estado de partidos”.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

de lege ferenda, circunscribir las penas susceptibles de ser impuestas a estos, únicamente, a la pena de multa;¹¹³ o, *de lege data*, aplicar tales penas de una manera mucho más restrictivas que como se aplicarían a las empresas.¹¹⁴

En cuanto a la multa, con ser un mal menor, será, en todo caso, un “mal acumulativo” al abono de la responsabilidad civil *ex delicto*, bien directa por la responsabilidad penal del propio partido o solidaria con las personas físicas que fueran también condenadas por los mismos hechos (art. 116.3 CPE).¹¹⁵ Esto supone una despatrimonialización de los partidos políticos, ya que, por lo general, los perjudicados se dirigirán contra el patrimonio del partido político, menoscabándose así la función de participación política –el aspecto público del partido político– y la defensa del ideario que sostiene, con el consiguiente perjuicio para la inmensa mayoría de la militancia por la actuación de unos pocos – por lo general, la cúpula o dirigentes del partido–. Este efecto será todavía más sangrante en aquellos partidos políticos en los que no existan primarias, en los que estas hayan sido muy ajustadas y/o no haya habido el más mínimo indicio de que los vencedores pudieran estar realizando o iniciando prácticas de alto riesgo delictivo.

Pero es que, además, sin necesidad de acudir a la responsabilidad penal de los partidos políticos, estos podrían restituir o reparar los daños causados, a través de la figura del partícipe a título lucrativo, sin necesidad de afectar doblemente su patrimonio (por la multa y por la responsabilidad civil) y los fines superiores para los que cada partido se constituye, y sin olvidar tampoco que el Código Penal español ya contaba con otras disposiciones como las contenidas en los apartados 3 y 4 del art. 120. Demasiadas alforjas para tal viaje.

Con la regulación vigente, por el contrario, el partido político regenerado con prontitud, a través de una renovación profunda de sus cargos, podría verse lastrado para concurrir a unas elecciones o para acometer la renovación del mismo, como consecuencia de los costes generados por las consecuencias jurídicas de una condena penal del mismo debida a dirigentes que ya no siguen al frente del mismo, y, de no resultar condenado judicialmente, lo será en el ámbito electoral.

Es cierto que, como lo demuestra la realidad política española reciente, los partidos pueden llegar a ser tan camaleónicos y flexibles como las circunstancias y la coyuntura política lo exija al igual que una persona jurídica privada. De ahí, la previsión del artículo 130.2.¹¹⁶ Sin

¹¹³ En este sentido, se muestra partidario de excluir tal consecuencia, MAZA (2018), p. 408 y ss., el cual propone también la eliminación de la pena de intervención judicial para los partidos políticos.

¹¹⁴ BAUCELLS (2013), pp. 178, 202 y ss.

¹¹⁵ De otra opinión, GALÁN (2018), p. 183 y ss.

¹¹⁶ Dicho precepto establece que: “La transformación, fusión, absorción o escisión de una persona jurídica no extingue su responsabilidad penal, que se trasladará a la entidad o entidades en que se transforme, quede fusionada o absorbida y se extenderá a la entidad o entidades que resulten de la escisión. El Juez o Tribunal podrá moderar el traslado de la pena a la persona jurídica en función de la proporción que la persona jurídica originariamente responsable del delito guarde con ella.

No extingue la responsabilidad penal la disolución encubierta o meramente aparente de la persona jurídica. Se considerará en todo caso que existe disolución encubierta o meramente aparente de la persona jurídica cuando se continúe su actividad económica y se mantenga la identidad sustancial de clientes, proveedores y empleados, o de la parte más relevante de todos ellos”.

embargo, no habría que olvidar que esta norma lo que persigue es evitar que se soslayan las penas –sobre todo pecuniarias– impuestas a empresas privadas que persiguen lucro económico y que se pueden fusionar, dejarse absorber, escindir o disolverse en el ámbito de un mismo patrimonio empresarial para preservar las ganancias –ilícitamente– obtenidas. Pero, en el ámbito de los partidos políticos, el principal patrimonio es el de las ideas o el de las propias siglas y no la consecución de una finalidad patrimonial, sino política.¹¹⁷

En definitiva, a diferencia de las empresas, en los partidos políticos el patrimonio no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para desempeñar funciones de participación política y en la perversión de las mismas solo puede tener relevancia, a efectos de su imputación penal, los dirigentes, tesoreros o administradores de los mismos, pero no el depositario de las ideas, esto es, el partido político, salvo que se utilice a este como un instrumento para perseguir fines delictivos, cuestión esta no siempre fácil de esclarecer,¹¹⁸ pero que ya tenía y tiene su respuesta en el ámbito constitucional.

Si la transformación, fusión, absorción o escisión puede tener algún efecto de prevención especial para las personas jurídicas privadas con relación a las cuales la mera imposición de la multa de naturaleza penal podría ser deglutida por el entramado empresarial que –invisiblemente– pudiera circundar a la concreta persona jurídica que delinque, en el caso de los partidos políticos sería difícil de sostener tal eficacia.

Si como sostienen los partidarios de la responsabilidad penal de las personas jurídicas privadas, el fundamento de la prevención especial se halla en la correlación entre la voluntad corporativa y la de sus miembros, en el caso de los partidos políticos donde hay, incluso registrados, grupos de opinión, sectores o grupos de diferente tendencias ideológicas, dentro de la “macro- o supraideología” que encarna el partido político, asociación de electores o coalición electoral, esto sería difícil de sostener.

Es más, la propia dinámica del “mercado electoral” tiene un efecto dinamizador y de filtro de partidos políticos –más eficaz cuanto más madura y avanzada sea la democracia– que la responsabilidad penal de los partidos políticos que, además, llegará siempre tarde. En efecto, la lucha contra la corrupción que afectara a los partidos políticos operaría de manera eficaz –sin esperar a la imputación o condena del correspondiente partido político o de sus dirigentes– si en el seno de los mismos y desde el control político se actúa con sus mecanismos: “que la política actúe”.¹¹⁹

Por último, pero no por ello menos relevante, no habría que olvidar que cuando se insta y determina una responsabilidad administrativa de los partidos políticos estos se hallan “aforados”, siendo dotados de una especial protección ante una Sala especial en el Tribunal Supremo. Por el contrario, cuando se vaya a tratar de instar y fijar su responsabilidad penal,

¹¹⁷ Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 138, de 20 de junio de 2012.

¹¹⁸ Voto Particular del Magistrado del Tribunal Constitucional Manuel Aragón en la Sentencia Nº 3, de 20 de junio de 2012, en especial Apdo. 8 del mismo.

¹¹⁹ Una buena muestra de esta dinamicidad lo constituye la cadena de reconversiones partidistas de Convergencia i Unió, formación que se transformó en PdeCat, y luego concurrió en 2015 en una coalición electoral, denominada Junts per Sí, y, por último, en Junts per Catalunya para las elecciones de 2017.

de más graves y variadas consecuencias, los partidos políticos serán enjuiciados sin ningún tipo de aforamiento o protección especial. Esto es, serán enjuiciados por la jurisdicción penal ordinaria, lo que no deja de ser un contrasentido.¹²⁰

Conclusiones

1. La responsabilidad penal de los partidos políticos es “eminente simbólica” y lejos de ser o convertirse en la “cláusula de cierre” de los sistemas de autorregulación administrativa o de control de las ilegalidades en su funcionamiento, termina comprometiendo la existencia de los mismos, a la manera de una terapia agresiva en la que también se destruyen células sanas.

La responsabilidad penal de los partidos políticos es un ejemplo más de populismo punitivo, ya que se pretende hacer creer, como en el caso de la criminalidad económica en relación a las empresas, que castigando penalmente a los partidos políticos se logrará un resultado más efectivo en la lucha contra la corrupción política. Pero, como sucede con toda reforma normativa carente de la necesaria reflexión, contraria a la coherencia de las construcciones dogmáticas y a los principios y garantías del sistema penal, la inclusión de la responsabilidad penal de los partidos políticos tiene y tendrá una aplicación problemática, consecuencias contraproducentes y efectos colaterales, no claramente visualizables, pero nocivos para el funcionamiento democrático.

La introducción de la responsabilidad penal de los partidos políticos ha sido, hasta la fecha, más que efectiva, efectista, habiendo obedecido la misma al denominado “Derecho Penal del caso”, el cual surge para producir la sensación engañosa de que la reforma del Código Penal de 2012 va a solucionar los casos que la han motivado, pero a los que, en realidad, no se les va a aplicar, debido a la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras (art. 25.1 de la CE y art. 2 del CPE).

2. Los partidos políticos españoles no son focos de corrupción, sí lo es un sector de la clase política que se refugia en estos, al socaire de significativos intereses económicos. La sola condena de las personas físicas que están al frente de los partidos políticos no solo no genera la sensación de impunidad de aquellos, sino que tienen ya, de por sí, un coste reputacional para los mismos, sobre todo, en momentos de crisis económicas y en democracias solventes.

3. No se pueden disociar las facetas *ad intra* y *ad extra* de los partidos políticos, ya que ambas se hallan estrechamente vinculadas a través del patrimonio del partido, siendo el mismo necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, por lo que las responsabilidades penales que se le pudieran imponer en su dimensión *ad intra* terminarán condicionando las funciones constitucionales *ad extra*.

4. De ningún instrumento normativo europeo cabe deducir la obligatoriedad de introducir la responsabilidad penal de las personas jurídicas –o la de los partidos políticos–, y de

¹²⁰ GIMENO (2017), p. 7.

ninguno de aquellos tampoco cabe colegir que la exclusión que se hace de la responsabilidad penal de las personas jurídicas públicas sea un obstáculo para excluir también la responsabilidad penal de los partidos políticos.

5. Parece un contrasentido, y una clara forma de operar contraria al principio de intervención subsidiaria del Derecho Penal, el que se haya introducido la responsabilidad penal de los partidos políticos sin esperar a constatar los resultados de los instrumentos extrapenales de prevención de delitos en relación con los mismos, los cuales o son de reciente implantación, por lo que no han podido ser evaluados y ser constatada su eficacia, o se hallan en una fase proyectiva, o pendientes de implementación. Pero es que, además, de acuerdo con la intervención fragmentaria que ha de presidir el Derecho Penal, hubiera sido suficiente castigar penalmente los casos más graves de corrupción en el seno de los partidos, esto es, aquellos supuestos que se encontraban ya abarcados por los tipos de asociaciones ilícitas y organización criminal.

6. La construcción de un subsistema dogmático *ad hoc* y en paralelo al de las personas físicas, al solo efecto de fundamentar la responsabilidad penal de las personas jurídicas, conlleva no solo una conculcación del principio de culpabilidad y sus consecuencias, sino que también introduce altas dosis de ambigüedad en el sistema penal global, sin que tal coste se vea compensado con ventajas instrumentales. Ni siquiera resulta convincente el –falso– pretexto de que con ello se estaría articulando “un Derecho Penal de dos velocidades” en el que el más rápido conllevará menos penas privativas de libertad para la persona física del político, pero con penas –no solo– de naturaleza patrimonial más contundentes para el partido político. Con esta manera de proceder no solo se afecta al colectivo de los militantes de base o fracciones opositoras a los dirigentes responsables de los ilícitos penales, sino que también, paradójicamente, la actividad instructora de la responsabilidad penal del partido político podría conllevar el que se soslaye, en la práctica, una investigación más concienzuda de la responsabilidad penal de las personas físicas responsables, sobre todo, de las que tienen una alta relevancia política, suponiendo la investigación de aquella una vía de escape para estos o viceversa.

7. El concepto de partido político, a efectos penales, habrá de partir del concepto formal que da la Ley Orgánica de Partidos Políticos, basado en el requisito de la inscripción, si bien el mismo se amplía para el caso de los delitos de financiación ilegal.

8. Al insertarse la responsabilidad penal de los partidos políticos en el marco de la responsabilidad penal de las personas jurídicas privadas, pensada para las empresas, la asimilación a las mismas produce evidentes disfunciones para aquellos, las cuales se ponen principalmente de manifiesto no solo en los delitos que les pueden ser imputados, sino también en las penas que les pueden ser impuestas.

9. En el marco de este último problema, se aprecia, además, un solapamiento de regulaciones en relación a la disolución del partido político. Las otras consecuencias jurídico-penales previstas de suspensión y, sobre todo, de intervención judicial de su actividad, conjuntamente con la sustracción de fondos que puede sufrir el partido mediante el abono de la pena de multa y de la correspondiente responsabilidad civil directa, solidaria,

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

o subsidiaria pueden comprometer sensiblemente la defensa de las ideas políticas que representa cada partido político.

10. Como intermediarios entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos, lejos de ser criminalizados, tienen que ser protegidos en su independencia funcional frente a la actuación ilícita de sus dirigentes o gestores, preservándolos de influencias de cualquier interés que vaya en contra de sus legítimas funciones, las cuales han de ser cumplidas con objetividad y trascienden de las concretas actuaciones de aquellos a los que habría que circunscribir la intervención penal: las personas físicas que actúan como representantes de los partidos políticos.

Bibliografía citada

- ALMAGRO CASTRO, David (2015): “A vueltas con la financiación de los partidos en España: LO 8/2007 y las reformas de octubre de 2012 y marzo 2015”, en: *Estudios de Deusto* (V. 63, Nº 1), pp. 171-203.
- ALMAGRO CASTRO, David (2018): “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* (Nº 112), pp. 115-143.
- BACIGALUPO SAGESSE, Silvina (1997): *La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Un estudio sobre el sujeto del derecho penal* (Madrid, Universidad Autónoma de Madrid).
- BACIGALUPO SAGESSE, Silvina y LIZCANO ÁLVAREZ, Jesús (2013): *Responsabilidad penal y administrativa de las personas jurídicas en delitos relacionados con la corrupción* (Madrid, Eurosocial).
- BAUCELLS LLADÓS, Joan (2013): “Las penas previstas para las personas jurídicas en la Reforma penal de 2010. Un análisis crítico”, en: *Estudios Penales y Criminológicos* (Nº 33), pp. 175-218.
- BAUCELLS LLADÓS, Joan (2017): “Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos”, en: *Revista General del Derecho Penal* (Nº 28), pp. 1-44. Disponible en: <https://www-iustel-com.bibproxy.ulpgc.es/>.
- BAUCELLS LLADÓS, Joan (2018): “Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos”, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (Nº 20), pp. 1-25. Disponible en: <http://criminol.ugr.es/recpc/20/recpc20.html>.
- BAUTISTA SAMANIEGO, Carlos (2017): “Partidos políticos y acción popular. A propósito del Auto del Tribunal Supremo de 6 octubre de 2016”, en: *Diario La Ley* (Nº 9015, Año 39), pp. 1-10. Disponible en: <https://www.smarteca.es>.
- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio y MATALLANES RODRÍGUEZ, Nuria (2013): *Respuesta penal frente a la corrupción y responsabilidad penal de las personas jurídicas*, en: *Revista General de Derecho Penal* (Nº 20), pp. 1-26.
- BOLDOVA PASAMAR, Miguel Ángel (2013): “La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en la Legislación española”, en: *Estudios Penales y Criminológicos* (Nº 33), pp. 219-263.
- CAMACHO VIZCAÍNO, Antonio y CORTÉS LABADÍA, Juan Pedro (2015): “Partidos políticos y responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en: *La Ley* (Nº 8586). Disponible en: <http://diariolaley.laley.es>.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS, España (2018): “Tabla sobre preocupaciones de los españoles a enero de 2018”. Disponible en: <http://www.cis.es>.
- DE LA NUEZ, Elisa (2014): “Partidos políticos y transparencia”, en: NIETO, Adán y MAROTO, Manuel, *Public compliance, prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos* (Cuenca, Ediciones Universidad Casilla-La Mancha), pp. 155-178.
- DE LA OLIVA SANTOS, Andrés (2015): “La acción popular y la lucha contra la corrupción (Bentham sobre la acusación penal)”, en: DEMETRIO, Eduardo; GONZÁLEZ-CUÉLLAR, Nicolás; ORTIZ, Juan Carlos, *Halcones y palomas: corrupción y delincuencia económica* (Madrid, Castillo de Luna), pp. 379-401.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

- DEL MORAL GARCÍA, Antonio (2018): “La responsabilidad penal de los partidos políticos”, en: FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, La responsabilidad penal de las personas jurídicas: homenaje al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín (Madrid, Fiscalía General del Estado), pp. 299-318.
- DEL ROSAL BLASCO, Bernardo (2018): “El concepto de persona jurídica a efectos penales”, en: GÓMEZ-JARA, Carlos, Persuadir y Razonar. Estudios Jurídicos en Homenaje a José Manuel Maza Martín (Pamplona, Aranzadi), T. II, pp. 1017-1036.
- DÍAZ GARCÍA-CONLLEDO, Miguel (2016): “La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad pena”, en: MAQUEDA, M^a Luisa; MARTÍN, María; VENTURA, Arturo, Derecho Penal para un estado social y democrático de derecho: estudios penales en homenaje al profesor Emilio Octavio de Toledo (Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid), pp. 965-980.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis (2012): “La responsabilidad penal de las personas jurídicas: Regulación española”, en: InDret (N^o 1), pp. 1-32. Disponible en: <http://www.indret.com/pdf/875.pdf>.
- FARALDO CABANA, Patricia (2012): Asociaciones ilícitas y organizaciones criminales en el Código penal español (Valencia, Tirant lo Blanch).
- FARALDO CABANA, Patricia (2018): “La disolución de partidos políticos como sanción penal”, en: Estudios Penales y Criminológicos (N^o 38), pp. 98-130.
- FEIJÓO SÁNCHEZ, Bernardo (2016): El delito corporativo en el Código Penal español. Cumplimiento normativo y fundamento de la responsabilidad de las empresas, 2^a ed. (Navarra, Cizur Menor-Civitas).
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alonso y FERNÁNDEZ MIRANDA, Carmen (2008): Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento (Madrid, Colex).
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO-España (2011): “Circular 1/2011, relativa a la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del código penal efectuada por ley orgánica número 5/2010”. Disponible en: [https://web.icam.es/bucket/NS_AE_CIRCULAR1_2011PERSONAJURIDICADEINITIVA\(1\)\(1\).PDF](https://web.icam.es/bucket/NS_AE_CIRCULAR1_2011PERSONAJURIDICADEINITIVA(1)(1).PDF).
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO-España (2016): “Circular 1/2016, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código penal efectuada por LO 1/2015”. Disponible en: <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10810-circular-1-2016-de-la-fge-sobre-la-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas-tras-la-reforma-del-codigo-penal/>.
- FUERTES LÓPEZ, Mercedes (2017): “Semilla de corrupción: los dineros de las formaciones políticas”, en: BETANCOR, Andrés, Corrupción, erosión del Estado de Derecho (Madrid, Thomson Reuters), pp. 155-188.
- GALÁN MUÑOZ, Alfonso (2018): “La distinción entre responsabilidad penal y civil de las personas jurídicas. Una prueba más de la naturaleza verdaderamente penal de la responsabilidad establecida en el art. 31 bis CP”, en: GÓMEZ-JARA, Carlos, Persuadir y Razonar. Estudios Jurídicos en Homenaje a José Manuel Maza Martín (Pamplona, Aranzadi), T. II, pp. 177-208.
- GARCÍA ARÁN, Mercedes (2018): “Responsabilidad política y responsabilidades jurídicas: delimitaciones conceptuales”, en: GARCÍA, Mercedes y BOTELLA,

- Joan, Responsabilidad jurídica y política de los partidos en España (Valencia, Tirant lo Blanch).
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario (1996): Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español (Madrid, McGraw Hill).
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1985): El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español (Madrid, Congreso de los Diputados).
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1996): “Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación”, en: *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* (Nº 44), pp. 153-169.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1998): “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* (Año 18, Nº 52), pp. 81-110.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1986): El Estado de Partidos (Madrid, Alianza Editorial).
- GIMÉNEZ GLÜCK, David (2014): “El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias”, en: *Revista Española de Derecho Constitucional* (Año 34, Nº 102), pp. 211-227.
- GIMENO BREVIÁ, Jordi (2017): “Problemas que plantea el enjuiciamiento penal de los partidos políticos”, en: *Revista General de Derecho Procesal* (Nº 43), pp. 1-23. Disponible en: <https://www-iustel-com.bibproxy.ulpgc.es/>.
- GÓMEZ-JARA, Carlos (2011): “Sujetos sometidos a la responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en: BENACLOCHE, Julio; ZARZALEJOS, Jesús M^a; GÓMEZ-JARA, Carlos, Responsabilidad penal de personas jurídicas: aspectos sustantivos y procesales (Madrid, La Ley), pp. 51-61.
- GÓMEZ-JARA, Carlos (2018): “Sobre el fundamento (último) de la responsabilidad penal de las personas jurídicas: a propósito de la posición de José Manuel Maza Martín y la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en: FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Homenaje al Excmo. Sr. D. Manuel Maza Martín (Madrid, Fiscalía General del Estado), pp. 181-200.
- GONZÁLEZ RUS, Juan José (2015): “La pertinencia del reconocimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en España y valoración de la constitucionalidad y legalidad del modelo establecido”, en: *Revista Penal México* (Nº 8), pp. 99-113.
- GRACIA MARTÍN, Luis (2016 a): “Crítica de las modernas construcciones de una mal llamada responsabilidad penal de la persona jurídica”, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (Nº 18), pp. 1-95. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-05.pdf>.
- GRACIA MARTÍN, Luis (2016 b): “La serie «infracción-culpabilidad-sanción» desencadenada por individuos libres como síntesis jurídica indisoluble derivada de la idea y del concepto a priori del derecho”, en: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (Nº 18), pp. 1-131. Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-18.pdf>.
- GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN-GRECO-ESPAÑA (2017): “Informes”. Disponible en: www.coe.int/en/web/greco/evaluations/spain.
- GRUPO PARLAMENTARIO UNIÓN, PROGRESO Y DEMOCRACIA (2012): “Enmienda Nº 21”, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie A, Nº 17-5, Proyectos de Ley, Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de noviembre de 2012 1-37. Disponible en:

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-172.PDF.

- GUISHOT, Emilio (2016): “Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción”, en: VILLORIA, Manuel; GIMENO, José M^a; TEJEDOR, Julio César; JIMÉNEZ, Rafael, La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos (Barcelona, Atelier), pp. 141-156.
- HERNÁNDEZ, José Antonio (2014): “Los lazos de parentesco en el tribunal de cuentas alcanzan a 100 empleados”. Disponible en: elpais.com/politica/2014/06/23/actualidad/1403548994_107851.html.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M (2017): “El estatuto jurídico-político del diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado”, en: Revista Española de Derecho Constitucional (Año 37, N^o 111), pp. 45-65.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando (2017): “Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España”, en: Revista Internacional de Transparencia Internacional (N^o 5), pp. 1-16. Disponible en: https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/fernando_jimenez.pdf.
- KOß, Michael (2010): “The Introduction of State Funding to Political Parties from a New Institutional Perspective”, Disponible en: www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199572755.001.0001/a-prof-9780199572755-chapter-3.
- LEÓN ALAPONT, José (2017 a): “La responsabilidad penal de los partidos políticos en España: ¿disfuncionalidad normativa?”, en: Revista General de Derecho Penal (N^o 27), pp. 1-42. Disponible en: https://www-iustel.com.bibproxy.ulpgc.es/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=8&numero=27.
- LEÓN ALAPONT, José (2017 b): “A qué "partido político" imputar y eventualmente condenar?”, en: Revista Penal (N^o 40), pp. 146-167.
- LUZÓN CÁNOVAS, Alejandro (2018): “Personas jurídicas exentas y personas jurídicas excluidas de responsabilidad penal”, en: FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Homenaje al Excmo. Sr. D. Manuel Maza Martín (Madrid, Fiscalía General del Estado), pp. 213-240.
- MALEM SEÑA, Jorge F. (2002): La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos (Barcelona, GEDISA).
- MAROTO CALATAYUD, Manuel (2015): La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal (Madrid, Marcial Pons).
- MAZA MARTÍN, José Manuel (2018): Delincuencia electoral y responsabilidad penal de los partidos políticos (Madrid, La Ley-Wolters Kluwer).
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2018): “Registro de Partidos Político”. Disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/registro-de-partidos-politicos1>.
- MIR PUIG, Santiago (2016): Derecho Penal. Parte General 10^a ed. (Barcelona, Reppetor).
- MORALES PRATS, Fermín (2010): “La responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en: Estudios de Derecho Judicial (N^o 155), pp. 375-414.
- MORALES PRATS, Fermín y CARBONELL MATEU, Juan Carlos (2010): “Responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en: ÁLVAREZ, Francisco J. y GONZÁLEZ, José L., Comentarios a la Reforma penal de 2010 (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 55-86.

- MORETÓN TOQUERO, María Aránzazu (2017): “Partidos políticos, corrupción y transparencia”, en: BARRERO, Abraham; GÓMEZ, Carmen, *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción* (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 175-207.
- MUÑOZ, Jordi (2013): “El precio electoral de la corrupción: ¿por qué los votantes la castigan tan poco?”, en: *Pasajes: Revista de Pensamiento contemporáneo* (Nº42), pp. 22-31.
- MUÑOZ CONDE, Francisco (1975): *Introducción al Derecho penal* (Barcelona, Bosch).
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (1999): *Partidos políticos y “democracia interna”* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).
- NIETO MARTÍN, Adán (1997): *Corrupción política* (Barcelona, Ariel).
- NIETO MARTÍN, Adán (2008): “Responsabilidad social, gobierno corporativo y autorregulación: sus influencias en el Derecho penal de la empresa”, en: *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas* (Año 2, Nº 5), pp. 1-18.
- NIETO MARTÍN, Adán (2014): “De la ética pública al *public compliance*: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, en: NIETO, Adán y MAROTO, Manuel, “Public compliance”: prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos (Cuenca, Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha), pp. 17-42.
- OLAIZOLA NOGALES, Inés (2014): *La Financiación Ilegal de los Partidos Políticos: un Foco de Corrupción* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- OLAIZOLA NOGALES, Inés (2015 a): “El delito de financiación ilegal de partidos políticos en la reforma del CP”, en: *Diario La Ley* (Nº 8516), pp. 1-4.
- OLAIZOLA NOGALES, Inés (2015 b): “«Medidas de regeneración democrática». La nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España”, en: *Estudios de Deusto* (Año 15, Nº 63/1), pp. 327-358.
- ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge (2014): “La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero” en: NIETO, Adán y MAROTO, Manuel, *Public compliance: prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos* (Cuenca, Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha), pp. 221-250.
- PÉREZ LLEDÓ, Juan Antonio (2000): “Sobre la función promocional del derecho: Un análisis conceptual”, en: *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* (Año 35, Nº 23), pp. 665-687.
- PÉREZ VERA, Elisa (2016): “La ética pública en tiempos de crisis” (XXIV Conferencias Aranguren), en: ISEGORÍA. *Revista de Filosofía Moral y Política* (Año 28, Nº 54), pp. 11-49.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2000): *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia* (Madrid, Ariel).
- QUERALT JIMÉNEZ, Joan J. (2018): “*Public compliance* y corrupción”, en: QUERALT, Joan, *Corrupción* (Porto, Juruá), pp. 73-87.
- QUINTERO OLIVARES, Gonzalo (2013): “La responsabilidad penal de los partidos como personas jurídicas”, en: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, (Nº 859), p. 8.
- RAMOS CARVAJAL, Emma (2018): “El control interno en los partidos políticos”, en: *Presupuesto y Gasto Público* (Año 40, Nº 91), pp. 87-101.

SANTANA, Dulce, “Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción”.

- ROMERO FLORES, Beatriz (2005): Partidos políticos y responsabilidad penal. La financiación electoral irregular (Barcelona, Atelier).
- ROXIN, Claus (1963): Täterschaft und Tatherrschaft (Hamburgo, Gram, De Gruyter).
- ROXIN, Claus (1976): “Franz von Liszt y la concepción político-criminal del Proyecto Alternativo” (1969), en: Claus Roxin, Problemas básicos de derecho penal (Traducc. Diego M. Luzón Peña, Barcelona, Reus), pp. 37-70.
- ROXIN, Claus (1997): Derecho penal. Parte General. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito, 2ª ed. (Trad. Diego Manuel Luzón Peña; Miguel Díaz y García-Conlledo, Javier de Vicente Remesal, Madrid, Civitas), tomo I.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (2014): “La lucha contra la corrupción desde el estado constitucional de derecho: la legislación sobre financiación de partidos políticos en España”, en: Cuadernos de Manuel Jiménez Abad (Nº 7), pp. 223-241.
- SANDOVAL CORONADO, Juan C. (2018): “Apuntes sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos, la corrupción política y la disolución de la persona jurídica”, en: JUANATEY, Carmen; SÁNCHEZ-MORALEDA, Natalia, Derechos del condenado y necesidad de pena (Pamplona, Aranzadi), pp. 141-172.
- SANTANA VEGA, Dulce M. (2000): La protección penal de los bienes jurídicos colectivos (Madrid, Dykinson).
- SANTANA VEGA, Dulce M. (2001): “Funciones del Derecho penal y bienes jurídico penales colectivos”, en: Actualidad Penal (Nº 9), pp. 141-162.
- SCHÜNEMANN, Bernd (2011): “Schumpfernde Basis, wuchernder Überbau?”, en: HEINRICH, Manfred; JÄGER, Christian; ACHENBACH, Hans; AMELUNG, Knut; BOTTKE, Wilfried; HAFFKE, Bertrand; SCHÜNEMANN, Bernd; WOLKER, Jürgen, Strafrecht als Scientia Universalis. Festschrift für Claus Roxin zum 80. Geburtstag am 15. Mai 2011 (Berlín/Nueva York, De Gruyter), pp. 799-818.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús (2013): “La responsabilidad penal de las personas jurídicas en Derecho español”, en: SILVA, Jesús Mª, Criminalidad de empresa y Compliance (Barcelona, Atelier), pp. 15-42.
- TERRADILLOS BASOCO, Juan (2013): “Responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en: DOPICO, Jacobo; ÁLVAREZ, Francisco J., Estudio Crítico Sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012 (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 171-178.
- TIEDEMANN, Klaus (1988): “Die “Bebüssung” von Unternehmen nach dem 2 Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität”, en: Neue Juristische Wochenschrift (Nº 19), pp. 1169-1173.
- UNIÓN EUROPEA (2014): “Informe de Lucha contra la Corrupción de la UE (Anexo España), de 3 de febrero de 2014”. Disponible en: https://ec.europa.eu/homeaffairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-humantrafficking/corruption/anti-corruption-report_en.
- VALLS PRIETO, Javier (2011): “Las exenciones de la responsabilidad penal de las personas jurídicas ¿Son responsables los partidos políticos y sindicatos?”, en: Cuadernos de Política Criminal (Año 42, Nº 104), pp. 109-128.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (2007): “Corrupción y liderazgo público”, Ponencia en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Grupo de Trabajo 24: “El liderazgo público en las democracias”. Disponible en:

[https://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT24/VILLOR A-MENDIETA-Manuel\(URJC\).pdf](https://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT24/VILLOR A-MENDIETA-Manuel(URJC).pdf).

- VILLORIA MENDIETA, Manuel y JIMÉNEZ, Fernando (2012): “¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)”, en: *Revista de Estudios Políticos* (Nº 156), pp. 13-47.
- ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel (2013 a): *La responsabilidad criminal de las personas jurídicas, de los entes sin personalidad y de sus directivos. Análisis de los arts. 31 bis y 129 del Código Penal* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel (2013 b): “La responsabilidad criminal de los partidos políticos y los sindicatos”, en: ZUGALDÍA, José Miguel y MARÍN DE ESPINOSA, Elena, *Aspectos prácticos de la responsabilidad penal de las personas jurídicas* (Pamplona, Aranzadi), pp.123-142.
- ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel (2014): “La responsabilidad penal de partidos políticos y sindicatos”, en: *Revista de Derecho Penal y Criminología* (Nº 11), pp. 365-384.
- ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel (2016): “Modelos dogmáticos para exigir responsabilidad criminal a las personas jurídicas (A propósito de las SSTs de 2 de septiembre de 2015, 29 de febrero de 2016 y 16 de marzo de 2016)”, en: *La Ley Penal* (Nº 119), pp. 1-7.

Jurisprudencia citada

- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 3, de 2 de febrero de 1981.
- Tribunal Constitucional Sentencia Nº 18, de 8 de junio de 1981.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 10, de 21 de febrero de 1983.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 67, de 24 de mayo de 1985.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 85, de 25 de junio de 1986.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 36, de 1 de marzo de 1990.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 56, de 6 de marzo de 1995.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 48, de 12 de marzo de 2003.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 25, de 17 de diciembre de 2007.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 43, de 12 de marzo de 2009.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 138, de 20 de junio de 2012.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 10, de 28 de enero de 2013.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 226, de 22 de diciembre de 2016.
- Tribunal Constitucional, Sentencia Nº 123, de 2 de noviembre 2017.
- Tribunal Supremo, Sala Segunda, Sentencia Nº 1720, de 16 octubre de 2002.
- Tribunal Supremo, Sala Segunda, Sentencia Nº 154, de 26 de febrero de 2016.
- Tribunal Supremo, Sala Segunda, Sentencia Nº 221, de 16 de marzo de 2016.
- Tribunal Supremo, Sala Segunda, Sentencia Nº 214, de 8 de mayo de 2018.
- Juzgado Central de Instrucción, Auto de 11-10-2011.
- Audiencia Provincial de Mallorca, Sección 1ª, Sentencia Nº 73, de 26 de julio de 2013.