

# Financiación de los partidos políticos y corrupción. Una visión histórico-jurídica (1931-2015)

## Political funding and corruption. A historical-legal approach (1931-2015)

### RESUMEN

*El sistema de financiación de los partidos políticos español está compuesto, fundamentalmente, por tres normas: Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos recogidos en el Código Penal. En este trabajo se recoge el desarrollo histórico de este sistema junto con un estudio de los principales casos de corrupción directamente vinculados con la financiación de los partidos. Este análisis ayuda a explicar las grandes deficiencias que presenta el sistema en la actualidad y evidencia su fracaso desde la Transición hasta nuestros días.*

### PALABRAS CLAVE

*Sistema de financiación, partidos políticos, delito de financiación ilegal, corrupción.*

### ABSTRACT

*The Spanish regulation regarding the funding of political parties consists of three different laws: Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General and the*

*crimes of illegal funding of political parties included in the Criminal Code. This paper describes the historical development of this legislation alongside a study of the main corruption scandals involving the funding of political parties. This analysis helps explain the substantial deficiencies that this regulation presents and it shows how it has failed from «la Transición» up to the present day.*

## KEYWORDS

*Political funding regulation, political parties, crime of illegal funding, corruption*

**Recibido:** 16/12/2020

**Aceptado:** 18/03/2021

SUMARIO/SUMMARY: I. Introducción. II. Evolución histórica del sistema de financiación de los partidos políticos español. II.1 La regulación de los recursos de las formaciones políticas en la Segunda República. II.2 La nueva situación de los partidos políticos en el Franquismo. II.3 La financiación de los partidos políticos desde la transición hasta nuestros días. III. Casos de corrupción relacionados con la financiación ilegal de los partidos como impulsores de su reforma. Algunos ejemplos. IV. Consideraciones finales.

## I. INTRODUCCIÓN

La trayectoria española en lo referente a la regulación de la financiación de los partidos políticos es, en algunos aspectos, diferente a la del resto de sus análogos europeos. En Europa, los partidos políticos fueron progresivamente evolucionando acercándose al aparato del Estado, si bien con carácter previo habían asentado unas bases sociales amplias. Esta evolución no siguió las mismas fases en el caso español dada su incorporación más tardía a la democracia tras la dictadura<sup>1</sup>. Los partidos políticos modernos en España surgieron durante la transición, en la década de los setenta, y pasaron directamente a una situación de relación muy cercana al Estado sin haber desarrollado antes la etapa que podemos llamar de partido de masas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En este sentido, MONTERO GIBERT describe la evolución de la vida política española como de lo «preindustrial a lo posindustrial» sin haber pasado por la etapa industrial propiamente dicha. Es decir, de un sistema político emergente en la Segunda República hasta un sistema de partidos que presenta síntomas de crisis sin haber pasado por etapas partidistas intermedias debido al franquismo. En: MONTERO GIBERT, J. R. «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española». en *Revista de Estudios Políticos*, 23, 1981, p. 36.

<sup>2</sup> CASTILLO VERA, P. DEL. «La Financiación de los Partidos Políticos ante la Opinión Pública», en *Revista de Derecho Político*, n. 31 UNED, 1990, p. 126.

La particularidad del caso español, con una dictadura tan prolongada, hizo que se entrase muy rápidamente en un «Estado de partidos»<sup>3</sup> para afianzar el nuevo sistema democrático donde lo fundamental era la estabilidad. Esto impidió que el sistema de partidos tuviera un desarrollo normal en el que las organizaciones políticas establecen lazos estables y profundos con la sociedad, algo que acaba afectando a la financiación de los partidos. Desde sus inicios, el sistema español se caracterizó por una fuerte financiación pública con un déficit importante y generalizado de recursos procedentes de las bases del propio partido, mostrando bajísimos índices de afiliación<sup>4</sup>.

La estatalización de los partidos políticos se produjo de manera muy temprana, ya que las ayudas públicas fueron ampliándose progresivamente hasta convertirse en la principal fuente de recursos, tal y como veremos en la evolución histórica del sistema de financiación. Además, el criterio de reparto favorecía ostensiblemente a los grupos mayoritarios para que estos fortalecieran su posición y asegurasen la gobernabilidad en las primeras etapas de la democracia española. El problema es que estas características, unidas con un control deficitario de las cuentas de los partidos, se hicieron crónicas y todavía hoy permanecen a pesar de las ya numerosas reformas que se han llevado a cabo. Esto se explica, en parte, porque el gran impulsor de cambios en esta materia en nuestro país lo han sido los casos de corrupción, que han implicado a las distintas formaciones políticas y sus poco ortodoxas vías de financiación, mas que a una búsqueda no forzada de mejora del sistema. En aras de contentar a su electorado y de acallar las voces críticas, los partidos en el poder han realizado distintas reformas del sistema de financiación, pero siempre manteniendo las grandes líneas que lo definen y quizá sin afrontar una profunda revisión de las carencias normativas del sistema.

El objetivo de este artículo es, en primer lugar, recoger la evolución del sistema de financiación de los partidos políticos español y, en segundo lugar, estudiar algunos de los más importantes casos de corrupción directamente vinculados con la financiación de los partidos, que evidencian el fracaso del sistema y que han sido uno de los principales factores de impulso de las transformaciones que ha sufrido el sistema de financiación desde la transición hasta nuestros días.

---

<sup>3</sup> Por Estado de Partidos entendemos aquel sistema de gobierno democrático en el que los actores principales y casi únicos de la vida política son los grandes partidos, dejando la sociedad civil o los movimientos ciudadanos en un segundo plano. Para profundizar más sobre el concepto y características del Estado de Partidos: GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de partidos*. Ed. Alianza, España, 1986, pp. 85-117.

<sup>4</sup> Durante la Transición, momento histórico de gran movilización política, solo un 6% de los españoles afirmaba estar afiliado a algún partido político. Comparando esta cifra con alguno de nuestros homólogos europeos podemos ver la crítica situación de los partidos españoles desde su origen. En el año 1978, frente al 6% español, Austria presentaba un 28% de afiliación, Gran Bretaña un 25% o Alemania un 15%. Visto en: MONTERO GIBERT, J. R. «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española». *cit.*, pp. 44-45.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOL

Con la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de Asociación Política<sup>5</sup> comienza la historia del sistema de financiación de los partidos políticos. Esta norma contiene la primera regulación sobre los partidos políticos, las elecciones y se recoge una breve referencia a la financiación. Pero antes de adentrarnos en la regulación de las finanzas de las formaciones políticas *per se*, cuyo origen se dio en ese momento, y su evolución hasta nuestros días, vamos a tratar brevemente la regulación incipiente que se hizo sobre su acceso a diferentes recursos durante la Segunda República y como este desarrollo normativo se truncó con la Guerra Civil y la llegada del franquismo.

### II.1 LA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

A diferencia de lo que encontramos en la Constitución actual, en la Segunda República los partidos políticos no gozaban de un reconocimiento como entidades de relevancia constitucional, así como tampoco tenían una regulación conforme a dicho estatus. En consecuencia, no existía una legislación en lo que a finanzas de los partidos se refiere, ninguna de las conductas que hoy son ilícitas lo eran durante este período histórico, pudiendo por ejemplo los partidos o los candidatos individuales en los distintos procesos electorales obtener financiación privada de todo tipo sin límite alguno<sup>6</sup>. Por otro lado, tampoco recibían las formaciones recursos del erario público, como sí ocurre en la actualidad.

Siendo esto cierto, al analizar este período, encontramos ya las primeras normas en España sobre el acceso a distintos recursos por parte de los partidos políticos. Se trata de órdenes ministeriales que hacían referencia específicamente a las campañas electorales y al uso de los medios de comunicación. Estas se centraban especialmente en la regulación de las emisoras de radio, pero también se extendieron a otros medios. En aquel momento no se hacía referencia a los partidos políticos como tales, sino que la normativa estaba dirigida a entidades políticas, ya que, por entonces, no se reconocían como partidos políticos en sentido moderno. Esta regulación estaba enfocada principalmente a asegurar la neutralidad ideológica de los *mass media* del momento, especialmente de la radio, que era el medio de masas más importante de la época<sup>7</sup>. Si bien es cierto que encontramos en aquéllas una primera mención a la utilización de recursos

<sup>5</sup> «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1976.

<sup>6</sup> CORTÉS BURETA, P., «Los recursos económicos de los partidos políticos: una perspectiva histórica de su regulación», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2003, no 22, pp. 109-111.

<sup>7</sup> DEL CASTILLO, P., «La Financiación de los Partidos Políticos: 1977-1997», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 41, 2.º cuatrimestre, Madrid, 1997, p. 155.

por parte de los partidos, no se hacían referencias directas al asunto de la financiación<sup>8</sup>. En orden cronológico, estas normas son las siguientes:

En primer lugar, encontramos la orden ministerial de 7 de noviembre de 1933, reguladora de la propaganda electoral por medio de la radio<sup>9</sup>. El objeto de esta orden es evitar que los denominados «*modernos medios de propaganda*» haciendo especial énfasis en la radio, sean utilizados de forma abusiva por las entidades políticas. En aras de alcanzar dicha meta se prohíben algunas prácticas como la inclusión de propaganda política en la radio durante el período electoral o la lectura de manifiestos políticos en los estudios de las emisoras de radio<sup>10</sup>. Junto a la anterior apareció la orden ministerial del mismo 7 de noviembre de 1933<sup>11</sup>, en la que se prohíbe el uso de los aeródromos y servicios de aviación a toda clase de aparatos de vuelo cuya finalidad sea la propaganda electoral o comercial<sup>12</sup>. En esta norma se establece que para mantener «*la neutralidad más completa de los servicios públicos ante las contiendas políticas... queda prohibida la utilización de los aeródromos y servicios de aviación a toda clase de aparatos de vuelo que se dediquen a la propaganda electoral...*». A estas prohibiciones, vigentes exclusivamente durante el período electoral, se vinculan una serie de posibles sanciones en su apartado tercero<sup>13</sup>. Éstas están recogidas en los arts. 41 y 42 del Real Decreto y reglamento de 25 de Noviembre de 1919, norma de carácter previo a la II República, aprobada durante el periodo constitucional del reinado de Alfonso XIII.

Tras estas, llegó en 1934 la orden ministerial que ilegalizaba toda emisión por radio de propaganda política durante el estado de prevención<sup>14</sup>, orden publicada el 9 de febrero de 1934<sup>15</sup>. Tal y como dice la propia orden, se sigue la línea de las anteriores, no permitiendo emisiones por radio de contenido político o con cualquier otro tipo de proclames sociales, así como anuncios de Asambleas, o la retrasmisión de mítines y reuniones de carácter político o social. Finalmen-

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Gaceta de Madrid.— Núm. 312, 8 noviembre 1933, p. 929.

<sup>10</sup> «*Primero. Mientras dure el período electoral en curso no será permitida por las Autoridades gubernativas locales ninguna emisión por radio que tenga como finalidad una propaganda política.*

*Segundo. Da manera expresa quedan prohibidos toda clase de anuncios de candidaturas, de campañas electorales, de manifiestos políticos y de discursos de igual índole pronunciados delante el micrófono en los estudios de las emisoras o en gabinetes particulares.»*

<sup>11</sup> Gaceta de Madrid.— Núm. 312, 8 Noviembre 1933, p. 928.

<sup>12</sup> Esta orden también prohibía a los aviones civiles volar sobre poblaciones, núcleos urbanos o aglomeraciones transitorias de público.

<sup>13</sup> «*Tercero. A los infractores, de la presente disposición se les aplicarán las sanciones a que se refieren los artículos 41 y 42 del citado Decreto y las demás disposiciones de policía que en su caso procedan, quedando los aparatos retenidos entre tanto se sustancia el procedimiento pertinente.»*

<sup>14</sup> El estado de prevención durante la Segunda República lo podía declarar el gobierno, y estaba regulado en el art. 20 de la Ley de Orden Público de 1933, que establecía que: «*Cuando la alteración del orden público, sin llegar a justificar la suspensión de garantías constitucionales, exija que sean adoptadas medidas no aplicables en régimen normal, podrá el Gobierno declarar el estado de prevención en todo el territorio de la República o en parte de él.*

<sup>15</sup> Gaceta de Madrid.— Núm. 41, 10 febrero 1934, p. 1144.

te, encontramos la ley reguladora del servicio de Radiodifusión Nacional, de 26 de junio de 1934, que en su artículo 5 recogía la obligación de establecer un reparto legal del tiempo que podían disponer las distintas entidades confesionales o políticas en las ondas para difundir su mensaje<sup>16</sup>.

Podemos observar como en la Segunda República todavía nos encontramos ante un estadio primario de la limitación de la actividad de las formaciones políticas. Aún no se regulaba la financiación de los partidos políticos, pero sí se limitaba la utilización de sus recursos en publicidad y propaganda con el objetivo de asegurar una suerte de imparcialidad de los medios de comunicación. Esta preocupación del legislador por regular, o mejor dicho limitar, los gastos de los partidos políticos en propaganda política en medios, en aras de alcanzar la neutralidad informativa, la seguimos encontrando en el conjunto de normas que regulan el sistema de financiación en la actualidad. En este sentido, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)<sup>17</sup>, en su art. 58 establece que las candidaturas a los distintos procesos electorales no podrán dedicar más del 20% de su límite de gasto a publicidad en prensa y radios privadas. A esto añade en su apartado segundo que los medios de comunicación no podrán discriminar en favor o en contra de ninguna de las candidaturas en términos de inclusión, tarifas o ubicación de espacios publicitarios. Como acabamos de comprobar, la búsqueda de la neutralidad en los medios y de control del gasto en propaganda política sigue vigente en la actualidad.

Por razones de espacio y también por la naturaleza del caso dejaremos fuera de nuestro estudio, entre otros supuestos de corrupción<sup>18</sup>, el célebre escándalo «Estraperlo» que en 1935 obligó a Alejandro Lerroux, líder del Partido Radical, a salir del gobierno. Es evidente que no se trató de un caso de financiación irregular de su partido sino de un enriquecimiento personal ilícito<sup>19</sup>.

## II.2 LA NUEVA SITUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL FRANQUISMO

Toda esta regulación incipiente desapareció tras la Guerra Civil. Durante la dictadura de Franco se prohibieron por completo los partidos políticos, en un camino que comenzó durante la Guerra. Se estableció un sistema de partido

<sup>16</sup> Gaceta de Madrid.– Núm. 179, 23 Junio 1934, p. 2011:

«Artículo 5.º Para garantizar la neutralidad ideológica del servicio, se establecerá el arriendo, previo pago de/ la tarifa correspondiente, por un tiempo diario que se determinará conforme a normas reglamentarias, a Entidades confesionales o políticas, para hacer propaganda con arreglo a las leyes.»

<sup>17</sup> «BOE» núm. 147, de 20/06/1985.

<sup>18</sup> Para casos de corrupción política durante la centuria anterior véase: PINO ABAD, M.; *La malversación de caudales públicos en la España decimonónica*, Ed. Tecnos, Madrid, 2019, pp. 25 y ss.

<sup>19</sup> Cfr. GONZÁLEZ CALLEJA, E., «1935 El Estraperlo. Corrupción y política en la España republicana», en Xosé M. NÚÑEZ SEIXAS (coord.), *Historia Mundial de España*, Ed. Destino, Barcelona, 2018, pp. 765-771.

único<sup>20</sup>, que se mantendría hasta 1976, obligando al resto de formaciones a funcionar de manera clandestina en el interior del país o en el exilio<sup>21</sup>. Esta etapa franquista explica algunas de las deficiencias de nuestro sistema de partidos y, por ende, del sistema de financiación, como la baja afiliación, la desmovilización política o el sentimiento de apartidismo, que hacían imposible la autofinanciación de los partidos<sup>22</sup>. Lógicamente la ilegalización de los partidos fomentó la represión de cualquier forma de participación política al margen del régimen. A diferencia de lo ocurrido en otras democracias occidentales, los partidos españoles, cuando reaparezcan cuarenta años más tarde, no se constituirán como partidos de masas<sup>23</sup>, sino que pasarán directamente de la clandestinidad al formato de partido *catch-all*<sup>24</sup>. Los partidos españoles recorrieron en muy pocos años el camino que hicieron las formaciones políticas europeas tras la segunda guerra mundial, caracterizándose como *catch all party* donde se desvaloriza el valor del miembro individual y se oligarquiza la élite del partido, difuminando además el contenido ideológico de su mensaje para llegar a un espectro de población lo más amplio posible. Así lo señala Günther<sup>25</sup> en su estudio sobre las elecciones de 1979, donde demuestra que los principales partidos definieron sus estrategias y ofertas electorales con el objetivo de abarcar casi a la totalidad de la población española. Como consecuencia, no tienen las características típicas de los partidos de masas, así observamos en el sistema de partidos español un bajo índice de afiliación y movilización<sup>26</sup>. La desmovilización,

---

<sup>20</sup> El Decreto núm. 255 publicado el 20 de abril de 1937 en el Boletín Oficial del Estado, todavía durante la Guerra Civil, establecía a La Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista como partido único del Estado, también conocido como «*Movimiento Nacional*».

<sup>21</sup> Vid. más sobre el funcionamiento clandestino de los Partidos en: LÓPEZ AGUILAR, J. F., «El tema de la oposición en la crisis y caída del autocratismo franquista» en *Revista de estudios políticos*, 1989, no 63, pp. 133-188.

<sup>22</sup> MONTERO GIBERT, J. R., «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española.» cit., p. 38.

<sup>23</sup> Los partidos de masas son aquellos estrechamente ligados con los sindicatos u otras fuerzas sociales, con una ideología claramente definida y cuyo funcionamiento y financiación se basa en el reclutamiento masivo de militantes. Para ampliar sobre el concepto y características de los partidos de masas: MARTÍNEZ LÓPEZ, V. H., «Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica», en *Perfiles latinoamericanos*, 2009, vol. 17, no 33, pp. 47-49.

<sup>24</sup> A partir de la Segunda Guerra Mundial, los partidos políticos europeos necesitaban vencer a un creciente electorado cada vez más homogéneo tanto económica como educativamente. Con este objetivo, los partidos *catch all*, redujeron drásticamente el contenido ideológico de su discurso, algo que se extendió a la mayoría de grandes partidos. Cuando llega la democracia a España, este fenómeno llega con fuerza. Vid. más sobre los partidos *catch all* en: KIRCHHEIMER, O. «El camino hacia el partido de todo el mundo», en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, 1980, pp. 328-348 o para profundizar en el fenómeno español, GIBERT MONTERO, J; GÜNTHER, R. «Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica», en *Revista de estudios políticos*, 2002, no 118, pp. 9-38.

<sup>25</sup> Cfr. GÜNTHER, R., «Electoral laws, party systems, and elites: the case of Spain», en *The American Political Science Review*, 1989, pp. 835-858.

<sup>26</sup> SANTANO, A. C.; *La Financiación de los partidos políticos en España*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 99 y ss.

despolitización, apatía y, en general, el apartidismo<sup>27</sup> son las características principales de la cultura política del franquismo, cultura que en cierta medida impregnó nuestro sistema democrático, lo que ha supuesto un lastre histórico que explica la deficiente socialización del nuevo sistema<sup>28</sup>.

Las primeras medidas adoptadas en este sentido en la llamada zona nacional se produjeron durante la propia Guerra Civil, recogidas en los Bandos de Guerra de 19 de julio y, especialmente, de 28 de julio de 1936<sup>29</sup>. En estos se declaraba la supresión, de manera inmediata, del pluralismo político que representaba la existencia de distintas entidades políticas así como la supresión del sistema democrático representativo. Tras estos Bandos de Guerra, encontramos el Decreto n.º 108 de 12 de septiembre de 1936<sup>30</sup> donde se declaran ilegales todos los partidos, formaciones o agrupaciones políticas que formasen parte del denominado «*Frente Popular*»<sup>31</sup>. Estas medidas, establecidas de manera provisional, se consolidaron definitivamente en la Ley de Responsabilidades Políticas 9 de febrero de 1939<sup>32</sup>. En el artículo segundo de esta ley se ratifica expresamente lo recogido en el Decreto n.º 108, es decir, se ratifica la ilegalización de todas las formaciones que hayan integrado el «*Frente Popular*» así como todas aquellas que se hayan opuesto a la victoria en la guerra del Movimiento Nacional<sup>33</sup>.

A esto, se añade una relación de los partidos que devienen ilegales, entre los que se incluían el Partido Socialista Obrero, el Partido Comunista o Esquer-  
ra Catalana, junto con muchos otros<sup>34</sup>. La ilegalización de estas formaciones

<sup>27</sup> A este sentimiento contribuyó el propio funcionamiento del partido único español durante la dictadura. A diferencia del partido fascista italiano, cuya influencia en el régimen reforzó la propensión de la población a afiliarse a los partidos durante la posguerra, el Movimiento Nacional perdió pronto sus pretensiones monopolizadoras como canal de acceso a la élite política, acabando limitado al control de algunos sectores de la burocracia sindical. Cfr. BARTOLINI, S. «La afiliación en los partidos de masas: La experiencia socialista democrática (1889-1978).» en *Revista de estudios políticos* 15, 1980, p. 31.

<sup>28</sup> MONTERO GIBERT, J. R., «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española», *cit.*, p. 39.

<sup>29</sup> JIMÉNEZ VILLAREJO, C., «La destrucción del orden republicano (apuntes jurídicos)» en *Hispania Nova*, 2007, no 7, p. 6.

<sup>30</sup> Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España. N.º 22. Burgos. 16 de septiembre de 1936.

<sup>31</sup> «Decreto número 108.—Declarando fuera de la Ley a los partidos o agrupaciones políticas que desde la convocatoria de las elecciones celebradas el 16 de febrero último han integrado el llamado Frente Popular, señalándose las medidas y sanciones que habrán de adoptarse tanto sobre aquéllas como sobre los funcionarios públicos y los de empresas subvencionadas por el Estado».

<sup>32</sup> Boletín Oficial del Estado. 13 de febrero de 1939. Ley de 9 de febrero de 1939 de Responsabilidades Políticas.

<sup>33</sup> PINO ABAD, M., «Normativa sobre represión de propaganda separatista hasta el final del franquismo», en AA. VV./ÁLVAREZ CORA y SANDOVAL PARRA (eds.); *Sedición, rebelión y quimera en la Historia jurídica de Europa*, Ed. Dykinson, Madrid, 2021, pp. 898-904.

<sup>34</sup> «Artículo 2.º Como consecuencia de la anterior declaración y ratificándose lo dispuesto en el artículo 1.2 del Decreto número ciento ocho, de fecha trece de septiembre de mil novecientos treinta y seis, quedan fuera de la Ley todos los partidos y agrupaciones políticas y sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en dieciséis de febrero de mil novecientos treinta y seis, han integrado el llamado Frente Popular, así como los partidos y agrupaciones

políticas traía consigo, entre otras consecuencias, la pérdida absoluta de todos sus derechos, así como de todos sus bienes, que pasarían a formar parte del patrimonio del Estado tal y como recogía el art. 3 de esta ley. De esta forma se ilegalizaban todos los partidos políticos y sindicatos. Como consecuencia, quedaba derogada la regulación incipiente llevada a cabo durante la Segunda República relativa a las formaciones políticas, cuyo desarrollo se ve truncado por la Guerra Civil y la posterior Dictadura. La evolución y crecimiento de los partidos políticos y su normativa abre aquí un prolongado paréntesis que se extiende hasta el comienzo de la Transición.

## II.3 LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESDE LA TRANSICIÓN HASTA NUESTROS DÍAS

La primera norma aprobada en los momentos iniciales de la transición que nos vuelve a dar un marco jurídico<sup>35</sup> para los partidos políticos y que, además, contiene preceptos relativos a su financiación, es la Ley 21/1976 de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política<sup>36</sup>. Su objetivo era diseñar una nueva regulación<sup>37</sup> para dar asiento jurídico a los partidos que se presentaban a las elecciones del año siguiente<sup>38</sup>, que tuvieron lugar en el 15 de junio de 1977. En definitiva, se trataba de una ley que perseguía la reapertura del sistema al pluralismo político. El modelo establecido, en principio provisional, se reprodujo en la legislación posterior, en gran parte porque favorecía a los partidos que obtuvieron mejores resultados en esos primeros comicios. El sistema electoral y el de financiación fueron diseñados para fortalecer la posición de los grandes par-

---

*aliados y adheridos a éste por el solo hecho de serlo, las organizaciones separatistas y todas aquellas que se hayan opuesto al -triumfo del Movimiento Nacional.*

*Se entenderán comprendidos en esta sanción los siguientes partidos y agrupaciones: Acción Republicana, Izquierda Republicana, Unión Republicana, Partido Federal, Confederación Nacional del Trabajo, Unión General de Trabajadores, Partido Socialista Obrero, Partido Comunista, Partido Sindicalista, Sindicalista de Pestaña, Federación Anarquista Ibérica, Partido Nacionalista Vasco, Acción Nacionalista Vasca, Solidaridad de Obreros Vascos, Esquerra Catalana, Partido Galleguista, Partido Obrero de Unificación Marxista, Ateneo Libertario, Socorro Rojo Internacional, Partido Socialista Unificado de Cataluña, Unión de Rabassaires, Acción Catalana Republicana, Partido Catalanista Republicano, Unión Democrática de Cataluña, Estat Catalá, todas las Logias masónicas y cualesquiera otras entidades, agrupaciones o partidos filiales o de análoga significación a los expresados, previa declaración oficial de hallarse, como los anteriormente relacionados, fuera de ley.»*

<sup>35</sup> Vid. más en: CORTÉS BURETA, P.; *Recursos Públicos y Partidos Políticos: Balances y Perspectivas de Reforma*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003. p. 61.

<sup>36</sup> «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1976.

<sup>37</sup> Dicho modelo lo constituían esta norma junto con la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Para profundizar más sobre esta ley y su contexto histórico: PEÑA GONZÁLEZ, J. «La Ley para la Reforma Política como Factor Legitimador del Cambio», en PEÑA GONZÁLEZ, J. (Coord.): *Libro Homenaje a Iñigo Cavero Lataillade*. ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 449-464.

<sup>38</sup> ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., «El Problema Público de Regular Jurídicamente la Financiación partidaria», en *Teoría y Realidad Constitucional*. n. 6, UNED, 2002, p. 214.

tidos con el objetivo último de asegurar la gobernabilidad de España en un tiempo en el que la estabilidad se veía como un bien capital<sup>39</sup>.

Aunque de manera muy breve, esta norma hacía una primera aproximación tanto a la financiación como a la fiscalización de las cuentas de los partidos. En el artículo 4, apartado segundo, recogía las fuentes de financiación de las asociaciones políticas, fuentes que no difieren mucho de las actuales. Los recursos de los partidos en virtud de esta norma estaban constituidos por las cuotas y aportaciones de sus afiliados, los rendimientos de su patrimonio, las donaciones privadas, los créditos bancarios y las subvenciones de las que sea beneficiario<sup>40</sup>.

En esta ley también encontramos las primeras disposiciones relativas a la transparencia de las cuentas de las asociaciones políticas, preocupación que sigue presente en la actualidad. Así, en el mismo artículo cuatro se establecía, entre otras obligaciones, la de realizar las colectas «*de forma que pueda identificarse el origen de los fondos recaudados*», y la de mantener libros de Tesorería, Inventarios y Balances actualizados. El mismo artículo cuatro, en su apartado quinto, recoge la posibilidad de que «*En los Presupuestos Generales del Estado podrán consignarse las cantidades adecuadas para subvencionar a las asociaciones políticas*». El criterio de distribución de dichas subvenciones lo redirige a una norma ulterior, que acabaría determinando el resultado en votos y escaños como criterio de reparto. Finalmente, en el apartado sexto, se recoge la prohibición de que las asociaciones políticas reciban «*fondos procedentes del extranjero o de Entidades o personas extranjeras*», prohibición que continúa hoy vigente y que, además, se convierte en delito cuando se supera la cantidad de 100.000 euros<sup>41</sup>.

Desde la aprobación de esta legislación, diseñada para dar un primer asiento legal a las asociaciones políticas que se presentaban a las elecciones de 1977, muchas son las disposiciones que se han aprobado para regular la actividad de los partidos políticos. Esta regulación se ha caracterizado, desde su origen, por su carácter fragmentario. Es decir, se recogen por separado la financiación de la actividad ordinaria de los partidos y la financiación de su actividad en periodo

<sup>39</sup> El sistema electoral español contiene, desde su origen, un sesgo mayoritario. Obtienen un extra de escaños los partidos más grandes sobre los menores (si mantienen constante su distribución territorial) y, entre los de menor tamaño, aquellos que concentran su apoyo en zonas concretas, como los partidos nacionalistas en Cataluña o País Vasco, frente a los que representan minorías dispersas por todo el territorio. En el momento en el que se introduce el número de escaños como criterio de reparto de la financiación, este sesgo mayoritario se traslada del sistema electoral al sistema de financiación de los partidos políticos. Para mayor análisis sobre el sesgo mayoritario de nuestro sistema electoral y sus consecuencias: PRESNO LINERA, M. Á. «RÉGIMEN ELECTORAL (“MAQUIAVÉLICO”) Y SISTEMA DE PARTIDOS (CON SESGO MAYORITARIO) («Machiavellian») electoral system and party system (with majoritarian bias)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2015, p. 41.

<sup>40</sup> «Artículo cuarto. Patrimonio y régimen económico.

[...]

Dos. Los recursos económicos de las asociaciones políticas estarán constituidos por las cuotas, las aportaciones voluntarias de sus miembros, los rendimientos de su patrimonio, los productos de las actividades de la asociación, las donaciones, herencias, legados y subvenciones que reciba y los créditos que concierne.»

<sup>41</sup> Así lo establece el 304 bis del Código Penal en su punto dos apartado b).

electoral, algo que acaba restando eficacia al sistema en su conjunto<sup>42</sup>. Para hacer un repaso histórico de las distintas leyes aprobadas en materia de financiación, hay que distinguir entre la financiación electoral y la financiación ordinaria.

### II.3.1 La normativa sobre la financiación de campañas electorales

La gran estructura de los partidos políticos modernos y la utilización de los medios de comunicación de masas para las campañas electorales hicieron que los gastos electorales se incrementasen exponencialmente<sup>43</sup>. Este fenómeno está presente desde la transición, y el Estado se ve en la obligación de regular este ámbito, tanto dando recursos como limitando gastos en aras de asegurar la igualdad de oportunidades en la contienda electoral<sup>44</sup>. La competitividad en igualdad de condiciones es una de las características que deben primar en un régimen democrático y no se puede permitir que alguno de los contendientes parta con ventaja por su mayor accesibilidad a fuentes de financiación privadas. En el periodo de transición a la democracia, las primeras normas que permitieron la financiación pública de los partidos para las elecciones de 1977 son la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política<sup>45</sup> y, de forma específica, el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales<sup>46</sup>.

En este Decreto Ley se establecieron una serie de disposiciones relativas a la financiación de los partidos políticos en período electoral, sentando las bases de un sistema que se consolidaría más tarde con la LOREG<sup>47</sup>. Este sistema situaba los recursos públicos como piedra angular de la financiación de los partidos políticos ya que, al acabar de salir de la ilegalidad, los partidos apenas disponían de recursos propios y presentaban un nivel de afiliación ínfimo. Como venimos señalando, su tardío reconocimiento legal, debido al régimen franquista, unido al hecho de que los partidos políticos españoles no se confeccionaron como partidos de masas, pasando directamente a partidos *catch all*, tuvieron como consecuencia este escaso arraigo social que presentan los partidos en nuestro país y su casi total dependencia en las fuentes de financiación de origen público<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> En este sentido, OLAIZOLA NOGALES aboga por realizar una revisión integral de la LOREG incluyendo toda la regulación sobre la financiación de los partidos en una sola norma, sobre todo debido a la dificultad de distinguir los gastos electorales de los ordinarios y de fiscalizar las cuentas de los partidos conforme a dos normativas diferentes. *Vid.* más en: OLAIZOLA NOGALES, I. «“Medidas de regeneración democrática”: la nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España», en *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, Vol. 63, N.º 1, 2015, pp. 3387 y ss.

<sup>43</sup> Sobre este aumento del gasto en publicidad y propaganda política: LÓPEZ GUERRA, L., «Sobre la Evolución de las Campañas Electorales y la Decadencia de los Partidos de Masas», en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 45, Madrid, 1976, p. 103.

<sup>44</sup> SANTANO, A. C., *La Financiación de los partidos políticos en España*, *cit.*, p. 101.

<sup>45</sup> «BOE» núm. 4, de 5 de enero de 1977.

<sup>46</sup> «BOE» núm. 70, de 23 de marzo de 1977.

<sup>47</sup> COTARELO, R.; DEL ÁGUILA TEJERINA, R., *Transición política y consolidación democrática: España (1975-1986)*, Ed. CIS, 1992, p. 489.

<sup>48</sup> *Cf.*: RODRÍGUEZ DÍAZ, Á., *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 90 y ss.

El Decreto Ley 20/1977 es una norma de carácter temporal, cuyo único objetivo era posibilitar la correcta celebración de las primeras elecciones generales en la transición<sup>49</sup>, en consecuencia, no presenta una gran profundidad y perfección técnica en ninguno de sus aspectos, entre los que se encuentra la financiación de los partidos políticos. El fin último del decreto era asegurar la financiación pública de la campaña electoral de las distintas formaciones políticas, siendo secundaria la regulación de los gastos electorales o de las donaciones privadas<sup>50</sup>. Si bien es cierto que se trata de una norma breve, sienta las bases del actual modelo de financiación electoral de los partidos políticos, sobre todo en lo que se refiere al reparto de las subvenciones. El artículo 44.1 del Decreto establece lo siguiente:

«Uno. El Estado subvencionará los gastos que originen las actividades electorales, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Un millón de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado.
- b) Cuarenta y cinco pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.
- c) Quince pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.»

Este criterio, cuyo sino era la provisionalidad, se aplica aún hoy en día tanto en la financiación electoral como en la ordinaria<sup>51</sup>. La doctrina es unánime en la crítica de este aspecto, ya que este sistema de reparto provoca importantes desigualdades, favoreciendo a los grandes partidos y a aquellos de carácter regional sobre aquellos partidos minoritarios o nuevos partidos de carácter nacional<sup>52</sup>. Estas desigualdades vienen provocadas por el hecho de introducir los escaños como criterio de reparto (junto con los votos), ya que esto traslada uno de los defectos del sistema electoral al sistema de financiación de los partidos políticos, el sesgo mayoritario<sup>53</sup>. Esta es una de las causas principales de la estatalización de los partidos políticos tradicionales y de la rigidez en nuestro sistema de partidos, los grandes partidos obtienen mayor financiación y representación de la que les corresponde proporcionalmente, lo que les da más recursos para afianzar dicha posición en los siguientes comicios. Dicho sistema de

<sup>49</sup> Sobre el contexto histórico de este Decreto, así como de la Ley para la Reforma Política: FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Aproximación a la Nueva Normativa Electoral*. ed. Dykinson S. L., Madrid, 1986, pp. 92-101.

<sup>50</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E., «Las reformas posibles del régimen electoral español», en *Cuadernos de derecho judicial*, 2001, n.º 11, p. 44.

<sup>51</sup> SANTANO, A. C., *La Financiación de los partidos políticos en España*, cit. pp. 114 y ss.

<sup>52</sup> Así se recoge en: LÓPEZ GARRIDO, D., «La Financiación de los Partidos Políticos. Diez Propuestas de Reforma», en *La Financiación de los Partidos Políticos. Cuadernos y Debates*, n.º 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 65.

<sup>53</sup> PRESNO LINERA, M. Á. «RÉGIMEN ELECTORAL (“MAQUIAVÉLICO”) Y SISTEMA DE PARTIDOS (CON SESGO MAYORITARIO)/ (“Machiavellian”) electoral system and party system (with majoritarian bias)», cit., p. 41.

reparto (y electoral) podía tener sentido en el momento histórico para el que se aprobó, ya que el objetivo principal durante aquella etapa era la estabilidad, pero su mantenimiento (a través de su reproducción en otras normas) ha resultado perjudicial para el sistema de partidos<sup>54</sup>.

Además de las fuentes citadas, también se incluían otros recursos indirectos para los partidos, como la utilización de locales públicos para los actos de campaña o el acceso a espacios en los medios de comunicación (prensa, televisión y radio) de manera gratuita durante la campaña electoral. Se preveía la fiscalización de las cuentas de los partidos, llevada a cabo por la Junta Electoral Central, debiendo los partidos mantener una contabilidad específica en la que se documente todos los gastos e ingresos empleados en el período electoral. Sin embargo, a pesar de estar recogido este mecanismo de rendición de cuentas, no se incluyó un sistema de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento. Por lo tanto, la ineficacia de las prohibiciones y directrices recogidas en esta norma estaba asegurada<sup>55</sup>. Esto trasladó a los partidos una sensación de impunidad<sup>56</sup>, lo que fomentó las malas prácticas y cuyas consecuencias veremos en el apartado siguiente.

En lo que respecta a la financiación privada, destaca la inexistencia de un límite máximo para las donaciones. Solo estaban prohibidas las donaciones procedentes de la Administración del Estado, Entidades locales, Organismos autónomos, Entidades paraestatales, Empresas nacionales, provinciales, municipales y de economía mixta, así como de Entidades o personas extranjeras. A esta prohibición se añadía la exigencia de algunas medidas de publicidad y transparencia, como la apertura de cuentas bancarias con el fin de recibir las donaciones o la identificación del donante junto con el montante de su aportación. En última instancia, no dejaba de ser una normativa provisional, el auténtico problema es cómo ha acabado determinando el tono de las leyes posteriores en la materia, reproduciendo muchas de las debilidades que presentaba este Decreto. La misma legislación se aplicó también para las elecciones de 1979 y hasta la aprobación de la LOREG en 1985. Como normativa complementaria anterior a la LOREG hay que incluir la Ley 39/1978 de 17 de junio, que regulaba las elecciones locales<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Sobre la estabilidad y la excesiva rigidez consecuencia del sistema electoral español: CASTELLÁ ANDREU, J. M., «Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas», en *Cuestiones constitucionales*, 27, 2012, pp. 75-78.

<sup>55</sup> SANTANO, A. C.; *La Financiación de los partidos políticos en España*, cit. pp. 114-115

<sup>56</sup> Lo que en un principio se provocó por falta de régimen sancionador, ha continuado por la falta de recursos del Tribunal de Cuentas para fiscalizar las cuentas de los partidos políticos y por las deficiencias que sigue presentando el sistema de financiación a pesar de las reformas. En este sentido: CARBAJOSA PÉREZ, B., «Transparencia y financiación de los partidos políticos», en *Revista española de control externo*, vol. 14, n. 42, 2012, pp. 199-232 o RODRÍGUEZ PUERTA, M. J., «Competencias, alcance y límites del control ejercido por el Tribunal de Cuentas sobre partidos políticos y fundaciones», en AA. VV./GARCÍA ARÁN (Dir.); *Responsabilidad jurídica y política de los partidos en España*, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 177 y ss.

<sup>57</sup> «BOE» núm. 173, de 21 de julio de 1978.

La nueva ley consolidó la preponderancia de la financiación pública en el sistema español, pudiendo afirmar que la LOREG es una norma continuista<sup>58</sup> con respecto al Decreto-Ley 20/1977. Esta primera normativa<sup>59</sup>, en principio circunstancial, se aplicó durante un periodo demasiado prolongado y su sustituta no modificó las bases del sistema que había establecido, más bien unificó y sistematizó la regulación en la materia, rellenando algunos vacíos legales que habían sido cubiertos por la jurisprudencia. Este continuismo se debe a una clara voluntad política de mantener el sistema de partidos establecido por el Decreto-Ley que favorecía a las grandes formaciones políticas<sup>60</sup>. La LOREG sigue regulando el proceso electoral a día de hoy, habiéndose producido, eso sí, numerosas reformas durante estos años. Estas no han tenido un carácter estructural sino más bien circunstancial, atendiendo a las necesidades de los partidos en momentos concretos<sup>61</sup>. El sistema establecido por la LOREG se rige según cuatro principios fundamentales, la compensación parcial del coste que le supone las elecciones a los partidos, la limitación de las aportaciones privadas y los gastos electorales y, por último, la publicidad y transparencia de las cuentas de aquellos partidos que reciben subvenciones estatales. De las reformas realizadas a la LOREG, las únicas con afectación en lo que al sistema de financiación electoral se refiere fueron las realizadas a través de las Leyes Orgánicas 1/87<sup>62</sup>, 8/91<sup>63</sup>, 13/94<sup>64</sup>, 1/03<sup>65</sup>, 3/2011<sup>66</sup> y 3/2015<sup>67</sup>. Las últimas reformas, de los años 2011 y, sobre todo, 2015, a través de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, se produjeron con el objetivo de reducir la cuantía de las subvenciones públicas recibidas por los partidos, además de aumentar el control sobre su actividad, debido

<sup>58</sup> GAVARA DE CARA, J. C. «La Distribución de Competencias en Materia Electoral en el Estado de las Autonomías», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 22-23. may/dic. Madrid, 2004. pp. 56-57.

<sup>59</sup> Así se afirma en el propio preámbulo de la LOREG donde se dice de la sustitución normativa producida que «no es en modo alguno radical».

<sup>60</sup> Así lo recoge: ÁLVAREZ CONDE, E. «Algunas Propuestas sobre la Financiación de los Partidos Políticos», en *La Financiación de los Partidos Políticos. Cuadernos y Debates*, n.º 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 28-29.

Esta voluntad política de los grandes partidos se puede ver reflejada en el amplio consenso con el que se aprobó esta ley, que obtuvo del total de 243 votos, 239 favorables, 2 en contra y 2 abstenciones. Votación plenaria del día 18/04/1985 Proyecto Ley Orgánica Régimen Electoral General. Votación de totalidad. Siendo cierto que se acabó alcanzando consenso en el contenido de la ley, cuando se presentó el proyecto de ley prácticamente todos los grupos parlamentarios presentaron enmiendas a la totalidad de su contenido, motivadas principalmente por la redacción unilateral del proyecto por parte del grupo socialista. Podemos encontrar la presentación del proyecto por parte de Alfonso Guerra junto con las enmiendas realizadas por los distintos grupos en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 5 de diciembre de 1984.

<sup>61</sup> SANTANO, A. C.; *La Financiación de los partidos políticos en España*, cit., p. 128.

<sup>62</sup> «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1987.

<sup>63</sup> «BOE» núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

<sup>64</sup> «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 1994.

<sup>65</sup> «BOE» núm. 60, de 11 de marzo de 2003.

<sup>66</sup> «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011.

<sup>67</sup> «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

a la crisis económica<sup>68</sup> y a los casos de corrupción destapados en aquel momento. Habiéndose producido cambios, no se acaban de solventar los problemas del sistema, especialmente en lo relativo a la necesidad de uniformidad con la financiación ordinaria y en términos de publicidad y transparencia.

### **II.3.2 La normativa sobre la financiación de las actividades ordinarias de los partidos políticos**

La primera norma que reguló la financiación ordinaria de los partidos, es decir, la financiación de su actividad permanente, fue la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos<sup>69</sup>, producto del consenso reinante en la etapa de la transición. Esta ley desarrollaba el art. 6 de la Constitución y contó con un apoyo casi unánime<sup>70</sup>. Su intención era asentar el sistema de partidos, pero sufrió numerosas críticas, principalmente enfocadas en algunos aspectos que no fueron atendidos por esta ley, como la democracia interna de los partidos<sup>71</sup>. La ley es bastante breve en lo que se refiere a la financiación, ya que solo hay un artículo que regule la materia. Este artículo establece como criterio de reparto el de votos y escaños y remite a los presupuestos generales del Estado el establecimiento de la cantidad a repartir entre los partidos, dejando el desarrollo de los requisitos y criterios de reparto a completar por futura normativa<sup>72</sup>. Vacíos en materias como la limitación de donaciones privadas o el control de las cuentas de los partidos se mantendría hasta la aprobación de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos<sup>73</sup>. Cabe destacar que la Ley 54/1978 estableció el criterio de reparto de las subvenciones basado en votos y escaños en la financiación ordinaria, siguiendo así la línea establecida por el Decreto-

---

<sup>68</sup> Encontramos una referencia expresa a este objetivo de adaptación a la situación de crisis económica del país del sistema de financiación en la Exposición de Motivos de Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, donde se afirma que las reformas llevadas a cabo en este sentido muestran «*el compromiso de los mismos con la reducción del gasto en la actual situación de crisis económica*».

<sup>69</sup> «BOE» núm. 293, de 8 de diciembre de 1978.

<sup>70</sup> Este apoyo unánime se ve reflejado en el amplio consenso con el que se aprobó esta ley, que obtuvo del total de 292 votos, 290 favorables y 2 abstenciones. Votación plenaria del día 21/06/1978 Articulado proyecto de Ley Partidos Políticos.

<sup>71</sup> SANTANO, A. C.; *La Financiación de los partidos políticos en España*, cit., pp. 99 y ss.

<sup>72</sup> «Artículo sexto.

*La Administración del Estado financiará las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas:*

a) *Cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras.*

b) *En los Presupuestos Generales del Estado se consignará la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior.*

c) *Reglamentariamente se determinará el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a) cuando los partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones.»*

<sup>73</sup> «BOE» núm. 158, de 3 de julio de 1987.

ley 20/1977 para la financiación electoral<sup>74</sup>. Esta pauta de reparto sigue vigente en la actualidad.

El caso Flick (que veremos más en profundidad más adelante) provocó que se crease una comisión de investigación sobre la financiación de los partidos políticos, la cual sentaría las bases para la aprobación de la Ley Orgánica 3/1987<sup>75</sup>. Esta norma regulaba la financiación de la actividad ordinaria de los partidos políticos con mayor profundidad que su antecesora. Siendo esto cierto, también era una regulación breve, que dejaba fuera algunos aspectos importantes sin mención, como por ejemplo la fiscalización de las finanzas de los partidos. Aun así, la ley fue considerada un importante paso adelante en temas como el endeudamiento de los partidos o el control de las cuentas de aquellas formaciones que recibían subvenciones<sup>76</sup>.

Hasta 2007, con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos<sup>77</sup> (LOFPP) no se realizó ninguna reforma en esta materia, ya que la Ley Orgánica 3/1987 no sufrió ninguna modificación durante los casi 20 años que estuvo vigente. La LOFPP fue fruto de un largo proceso de negociación<sup>78</sup>, e introdujo cambios importantes, como la prohibición de donaciones anónimas, pero esto no significaba cambiar la idiosincrasia del sistema<sup>79</sup>. Para hacer un cambio de fondo era necesario ir más allá, reformando el sistema electoral que acaba siendo un factor de corrección a favor de los grandes partidos como criterio de reparto de las subvenciones públicas como veíamos anteriormente. Además, la posible bajada de ingresos por la restricción de las donaciones privadas se compensaba por un aumento de la financiación pública, manteniendo el statu quo de los grandes partidos.

La LOFPP se reformó en el 2012 con la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre<sup>80</sup>. La principal intención de esta reforma era la de trasladar a la financiación de los partidos políticos la situación de crisis que estaba atravesando *El País*, reduciendo las subvenciones públicas destinadas a los mismos<sup>81</sup>. Otros

<sup>74</sup> CORTÉS BURETA, P.; *Recursos Públicos y Partidos Políticos: Balances y Perspectivas de Reforma*. cit. pp. 65 y ss.

<sup>75</sup> Así lo afirmaba el señor Echeberría Monteberría, del grupo parlamentario del PNV, que señalaba los trabajos de la Comisión Especial de Investigación de la Financiación de los partidos políticos, vulgarmente conocida como comisión Flick, como el germen de la LO 3/1987. Se puede consultar dicha intervención en: Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 11 de febrero de 1987.

<sup>76</sup> Vid. más en: SANTANO, A. C.; *La Financiación de los partidos políticos en España*, cit. pp. 187 y ss.

<sup>77</sup> «BOE» núm. 160, de 05/07/2007.

<sup>78</sup> Desde la presentación de la proposición de ley el 18 de marzo de 2005 (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-165-1 de 01/04/2005) hasta la aprobación del texto por el pleno del Congreso (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-165-37 de 17/05/2007) pasan más de dos años durante los que encontramos hasta 30 ampliaciones del plazo de enmiendas.

<sup>79</sup> SANTANO, A. C.; *La Financiación de los partidos políticos en España*, cit., pp. 183 y ss.

<sup>80</sup> «BOE» núm. 255, de 23 de octubre de 2012.

<sup>81</sup> La reforma impulsada por Gobierno del Partido Popular recogía una reducción del 20% de las subvenciones públicas, reducción que fue apoyada por la mayoría de los grupos de la cámara. En este sentido, podemos destacar por ejemplo al señor Sánchez Amor, del Grupo Parlamentario Socialista, que afirmaba avalar y apoyar la reducción ya que todos debíamos participar en el

cambios destacables que se introdujeron son la ampliación del número de sujetos que tenían prohibido realizar donaciones a los partidos o el establecimiento de un límite en la condonación de deudas en 100.000 euros al año. También se introdujeron novedades en términos de publicidad y transparencia, como la obligación de los partidos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones superiores a 50.000 euros.

En el año 2013, y ante la incesante aparición de casos de corrupción, fundamentalmente los casos Gürtel y Bárcenas sobre los que nos detendremos más adelante, el Gobierno del Partido Popular (PP) aprobó un Plan de Regeneración Democrática<sup>82</sup> en el que se recogían un amplio catálogo de medidas para luchar contra la corrupción. Fruto del desarrollo de este plan, en el ámbito que nos interesa, se aprobó la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos<sup>83</sup>, la cual ha sido la última reforma de la LOFPP, y que acaba de perfilar el sistema que tenemos en la actualidad. Entre las numerosas novedades introducidas, destacan la regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera de los partidos políticos, la prohibición de financiación por parte de las personas jurídicas, la reducción de la donación máxima por parte de personas físicas a 50.000 euros anuales, la obligatoriedad de introducción de planes de cumplimiento o la ampliación del régimen de infracciones y sanciones. Como podemos observar, se han producido cambios y avances en la materia, pero todavía queda terreno por recorrer, debiendo enfocar los esfuerzos en la uniformidad y coherencia normativa con la financiación electoral, junto con avances en publicidad y transparencia de las cuentas de los partidos.

### **II.3.3 La inclusión en el Código Penal del delito de financiación ilegal de los partidos políticos**

La gran repercusión que tuvieron los ya citados casos Gürtel y Bárcenas<sup>84</sup> empujó al legislador a incluir la tipificación del delito de financiación ilegal de los partidos políticos dentro del Plan de Regeneración democrática anunciado

---

esfuerzo colectivo para salir de la crisis, o al señor Jané Guasch, del Grupo Catalán de *Convergència i Unió*, que describía su posición como positiva hacia dicha reforma ante un momento de crisis económica que exigía austeridad. Se pueden consultar dichas intervenciones en: Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 28 de junio de 2012.

<sup>82</sup> Disponible en red en:

[https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace\\_RegeneracionDemocra%3%Altica.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace_RegeneracionDemocra%3%Altica.aspx) (Consultado a 18/03/2021).

<sup>83</sup> Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos; la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

<sup>84</sup> Ver por ejemplo: «Las pruebas del caso Gürtel avalan la veracidad de los papeles de Bárcenas», *El País*, 2 de febrero de 2013 o «Los papeles de Bárcenas», *El País*, 31 de enero de 2013.

en 2013<sup>85</sup>. Hasta el momento, y a pesar de algunas propuestas como las realizadas por formaciones políticas como Unión Progreso y Democracia (UPyD) en el año 2011<sup>86</sup>, o por expertos en la materia como Olaizola Nogales<sup>87</sup> o Nieto Martín<sup>88</sup>, los partidos se habían resistido a la tipificación de esta conducta en el Código Penal. La primera mención a esta figura que encontramos en el Plan de Regeneración democrática establecía lo siguiente:

«RESPUESTA PENAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

*Nuevo régimen de sanción penal para los partidos políticos. Se crearán nuevos delitos relacionados con la financiación de partidos, recogiendo por primera vez de forma explícita el delito de financiación ilegal de partidos políticos.»<sup>89</sup>*

A esta declaración de intenciones de introducir un nuevo régimen sancionador penal para la financiación de los partidos, se añadía un refuerzo del marco aplicable a los delitos de corrupción o asociados con la misma. Estos delitos están estrechamente vinculados en muchas ocasiones con la financiación ilícita de los partidos, como pueden ser los delitos de cohecho, prevaricación o tráfico de influencias. La indefinición en cuanto al bien jurídico protegido<sup>90</sup> por este nuevo tipo penal, así como sobre las conductas que debían estar incluidas, se plasmó tanto en la propuesta inicial realizada por el Grupo Parlamentario Popular, que los empezó denominando «Artículo X» y «Artículo Y» al desconocer la

<sup>85</sup> El Plan de Regeneración Democrática se aprobó por el Consejo de Ministros del viernes 27 de septiembre de 2013. Disponible en red en:

[https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace\\_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica.aspx) (Consultado a 18/03/2021).

<sup>86</sup> La redacción del tipo propuesto era la siguiente: «*La persona que ostentase algún cargo directivo en un partido político que, en provecho propio o de un tercero, admitiera por sí o por persona interpuesta, dádiva, regalo, beneficio o ventaja de cualquier naturaleza no justificados, que le fueren ofrecidos en consideración a su cargo con el propósito de influir en el ejercicio de las funciones que le correspondan a dicho cargo o de beneficiarse de la influencia que dicho cargo pudiera tener, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año e inhabilitación absoluta de uno a tres años*». Visto en: MAROTO CALATAYUD, M.; *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 306.

<sup>87</sup> OLAIZOLA NOGALES, I.; *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 190-213. Aquí la autora analiza las distintas propuestas existentes previas a la tipificación definitiva del delito además de su propuesta personal de delito de financiación ilícita.

<sup>88</sup> Vid. más en: NIETO MARTÍN, A., «Financiación ilegal de partidos políticos», en AA. VV./ARROYO ZAPATERO Y NIETO MARTÍN (Coord.); *Fraude y corrupción en el Derecho Penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, Ed. Universidad de Castilla la Mancha, Cuenca, 2006, p. 129.

<sup>89</sup> Disponible en red en:

[https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace\\_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica.aspx) (Consultado a 18/03/2021).

<sup>90</sup> Con carácter general, en la actualidad la doctrina sitúa el bien jurídico protegido en las funciones constitucionales de los partidos políticos. Vid. más en: PUENTE ABA, L. M.; *El delito de financiación ilegal de Partidos Políticos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 59 y ss.

ubicación final que les darían, como en la diversidad de opciones planteadas en la fase de enmiendas por los distintos Grupos Parlamentarios<sup>91</sup>. Finalmente, la ubicación se fijó en un nuevo título, el Título XII bis, tras los delitos de blanqueo de capitales, dedicado exclusivamente a la financiación ilegal de los partidos políticos, y compuesto por dos artículos, el 304 bis y el 304 ter. Tanto la ubicación como las conductas recogidas difieren mucho de las propuestas realizadas por el resto de la cámara, tal y como podemos ver en la fase de enmiendas<sup>92</sup>. Entre las enmiendas realizadas cabe destacar las del Grupo Parlamentario de UPyD y la del Grupo Parlamentario socialista. El Grupo Parlamentario de UPyD proponía situar estos delitos como un nuevo capítulo dentro del Título XIX, dedicado a los delitos contra la administración pública. En lo que respecta a los tipos, recogía conductas como la aceptación de donaciones por parte de partidos políticos, fundaciones y sindicatos que infringiesen la LOFPP, el falseamiento de las cuentas del partido o la utilización de fondos públicos con fines ajenos a los que estaban destinados. Por otra parte, el Grupo Parlamentario socialista ubicó su propuesta también en los artículos 304 bis y ss. del Código, pero el contenido de la misma en lo que respecta a las conductas era diferente. Entre las conductas típicas recogía un tipo especial de falsedad documental (aquella que fuese instrumental para la financiación ilegal) y un tipo de falseamiento de las cuentas del partido junto con los delitos de entrega o recepción de donaciones contraviniendo los límites establecidos en la LOFPP.

La configuración final que se le dio a los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos la encontramos en la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal<sup>93</sup>. Tal y como recoge la exposición de motivos, con esta norma finalmente se tipifica la financiación ilegal de los partidos políticos, en un nuevo Título XIII bis con la rúbrica «*De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos*». Este título está integrado por los dos nuevos artículos 304 bis y ter, dando respuesta a la necesidad de definir un tipo específico para estos hechos ilícitos que hasta el momento quedaban fuera del Código Penal. En estos tipos se castiga a aquellas personas que entreguen o reciban donaciones ilegales (aquellas que contravengan el artículo 5.1 de la LOFPP), así como a aquellas que participen en estructuras u organizaciones cuyo principal objeto sea el de financiar ilegalmente a un partido político.

La motivación del legislador para realizar esta reforma no ha sido otra que la de enarbolar la bandera de la lucha contra la corrupción y la de colocarse como primer gobierno que incluye en el Código Penal el delito de financiación ilegal de los partidos políticos. En esos términos se expresaba el Señor Barreda de los Ríos, del Grupo Popular, que afirmaba que esta reforma estaba diseñada para combatir «*la corrupción y a los corruptos*», destacando en todo momento el endurecimiento de las penas de los delitos relacionados con la corrupción y

<sup>91</sup> BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-66-2 de 10/12/2014.

<sup>92</sup> *Vid.* más en: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 66-2, de 10/12/2014.

<sup>93</sup> «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

la introducción de la financiación ilegal de los partidos políticos<sup>94</sup>. Todo esto en un contexto social en el que el caso Gürtel<sup>95</sup>, Bárcenas<sup>96</sup>, así como la preocupación por las finanzas de todos los partidos<sup>97</sup> copaban las portadas de los medios y la preocupación por la corrupción era creciente. Más allá de la motivación propagandística de esta reforma, como señalaban algunos miembros de la oposición<sup>98</sup>, la configuración de los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos ha sido ampliamente criticada por la doctrina<sup>99</sup>, desde su estructura de norma penal en blanco, hasta el amplio catálogo de conductas que se han quedado fuera del ámbito de aplicación del tipo penal.

### III. CASOS DE CORRUPCIÓN RELACIONADOS CON LA FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS COMO IMPULSORES DE SU REFORMA. ALGUNOS EJEMPLOS

La financiación de los partidos políticos puede ser, y de hecho en muchas ocasiones lo es, un punto de conexión entre los partidos y los poderes económicos, lo que lo convierte en un ámbito propenso para la aparición de prácticas corruptas. Factores como el elevado nivel de gasto de los partidos o la escasez de recursos propios, unido al interés de los poderes económicos en tener influencia en las decisiones públicas (desde normativa hasta concesión de contratos) convierten la financiación de los partidos en un terreno especialmente sensible a la aparición de este tipo de prácticas<sup>100</sup>. Esto no es solo una asunción que hacemos en abstracto, sino que se puede ver reflejada en la historia de la democracia española<sup>101</sup>.

<sup>94</sup> Se puede consultar la intervención completa en: Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 26 de marzo de 2015.

<sup>95</sup> «El caso Gürtel vuelve a señalar al PP en pleno año electoral», *El País*, 17 de enero de 2015.

<sup>96</sup> «Bárcenas hace una colecta para pagar la fianza y salir de prisión», *El País*, 21 de enero de 2015.

<sup>97</sup> «La fiscalía ve indicios de delito en las finanzas de todos los partidos», *El País*, 5 de enero de 2015.

<sup>98</sup> En este sentido encontramos por ejemplo el Señor Larreina Valderrama, del Grupo Parlamentario Mixto, que afirmaba que el paquete de reformas del Código Penal impulsado por el gobierno tenía una finalidad meramente propagandística y de márketing político. Se puede consultar dicha intervención en: Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 26 de marzo de 2015.

<sup>99</sup> Por ejemplo: MAROTO CALATAYUD, M.; *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 314 y ss. o LEÓN ALAPONT, J. «La reforma de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos: un debate desenfocado» en *Estudios Penales y Criminológicos*, 2019, vol. 39, pp. 553 y ss.

<sup>100</sup> *Vid.* más en: OLAIZOLA NOGALES, I.; *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*, cit., pp. 102 a 130. En estas páginas la autora analiza las distintas causas detrás de la financiación ilegal de los partidos políticos, poniendo el foco en estos factores.

<sup>101</sup> La II República también fue escenario de tramas de corrupción en las que participaban partidos políticos junto con entidades privadas. Eso sí, no podemos hablar de financiación ilegal del partido, ya que no había regulación en tal sentido, sino de enriquecimiento de sus mandatarios. Cabe destacar en esta época el escándalo del estraperlo, en el que se vinculó a miembros del Partido Radical, liderado por Alejandro Lerroux, con la instalación de un sistema de ruleta fraudulento en los casinos de San Sebastián y Mallorca a cambio de comisiones. Este escándalo forzó la

Además, estos casos de corrupción han sido, en no pocas ocasiones, uno de los impulsores más importantes de las distintas reformas del sistema de financiación de los partidos políticos que veíamos en el apartado anterior. El elevado número de casos relacionados con la financiación constata el fracaso del sistema para evitar la corrupción pese a las sucesivas reformas, corrupción que ha afectado en mayor o menor medida a todos los partidos que en algún momento han accedido al poder. La atipicidad penal, las dificultades en la instrucción de los «macrocasos» que suponen las tramas corruptas, las todavía insuficientes medidas de publicidad y transparencia o las deficiencias en la detección de estas prácticas irregulares son algunas de las constantes que encontramos en este estudio cronológico de los casos de corrupción que han tenido lugar desde la transición hasta el año 2015, cuando definitivamente se introduce el delito de financiación ilegal de los partidos políticos.

### III.1 LA TRANSICIÓN

Los partidos políticos en España han llevado a cabo prácticas irregulares, si no ilegales, desde el inicio del declive del franquismo a principios de los 70<sup>102</sup>. En el contexto de la Guerra Fría, España se había convertido en una preocupación para los países del eje occidental ante el auge del Partido Comunista como principal actor de la oposición al franquismo. Es por esto que desde entonces hasta los años ochenta, fundaciones alemanas financiaron al resto de formaciones de la nueva democracia española. Las Fundaciones ligadas al Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) dieron apoyo económico al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) para que contrarrestase el auge del partido comunista y defendiese la creación de una democracia equiparable al resto de democracias europeas<sup>103</sup>. El SPD, que también financió al partido socialista portugués por idénticos motivos, tenía detrás a los Estados Unidos, que buscaba frenar el comunismo con la financiación a estas formaciones políticas. Por lo tanto, desde etapas previas a la democracia la financiación de los partidos tenía un carácter clandestino y cercano a la ilegalidad. La financiación extranjera estaba prohibida por la Ley de Asociaciones Políticas de 1976, pero esta prohibición se derogó con la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, y no volvería a ser ilegal hasta la Ley de Financiación de Partidos Políticos en 1987.

En la España preconstitucional tuvo una gran importancia la financiación oculta ya que en cierta forma aceleró la creación del sistema de partidos espa-

---

dimisión del entonces presidente del Gobierno, Alejandro Lleroux, iniciando el camino que llevaría al Partido Radical a la irrelevancia política en las elecciones generales de 1936. Para mayor información sobre este escándalo: ALÓS FERRANDO, V. R., «El escándalo del estraperlo», en *Historia* 16, 1994, no 218, pp. 12-19.

<sup>102</sup> MAROTO CALATAYUD, M.; *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, cit., p. 23.

<sup>103</sup> MAROTO CALATAYUD, M., «Una democracia nada perfecta: continuidades en la financiación de los partidos españoles desde la transición política a nuestros días», en *Hispania Nova. Primera Revista de Historia Contemporánea on-line en castellano*. Segunda Época, 2018, pp. 695-698.

ñol. Estos inicios de los medios de financiación de los partidos ayudan a explicar algunas de las deficiencias del sistema en este ámbito. La falta de autonomía financiera de los partidos y el desapego hacia las bases surgen en este momento, ya que desde el origen los partidos se basaron más en el capital financiero que en el humano<sup>104</sup>. Además, estas prácticas de financiación oculta y clandestina continuaron en la democracia, lo que ha derivado en casos de corrupción y financiación ilegal<sup>105</sup>. La financiación extranjera no solo llegó al PSOE, Alianza Popular (AP) también obtenía fondos de otras fundaciones alemanas, el Partido Comunista de la Unión Soviética y Unión de Centro Democrático (UCD) especialmente del sector empresarial.

La crisis de legitimidad de los partidos es un fenómeno que ha tenido lugar en la mayoría de las democracias modernas. Lo particular del caso español es que el sistema de partidos nació ya en esa situación de crisis<sup>106</sup>. Se buscó que las formaciones políticas crecieran rápido y ocupasen las instituciones, por lo que adoptaron directamente el modelo de partidos *catch all*, siendo estos los protagonistas de la vida política con una estructura altamente jerarquizada, dejando los movimientos populares en un segundo plano<sup>107</sup>. Todo esto se refleja, por ejemplo, en el hecho de que la afiliación en España es una de las más bajas en Europa<sup>108</sup>. Estos partidos se podrían definir como partido-empresa, jerarquizados y profesionalizados, siendo el ejemplo más claro de este modelo UCD.

### III.2 LOS AÑOS OCHENTA

Desde el comienzo de la democracia hasta las elecciones del año 82 en las que el PSOE entra al gobierno, UCD fue el destacado protagonista de la política española hasta la derrota electoral que supondría su desaparición de manera abrupta en 1983. UCD era una organización gestionada como una empresa y muy vinculada a las élites económicas y políticas del país. Sin verse implicada en un caso de corrupción o financiación ilegal, si aunaba algunos de los problemas relacionados con la misma. En primer lugar, era un partido con escasísima afiliación, dependiente de las numerosas inversiones procedentes de la banca y

<sup>104</sup> OÑATE RUBALCABA, P., «Los partidos políticos en la España democrática. La España del siglo XXI», en AA. VV./JIMÉNEZ DE PRAGA Y CABRERA (Coord.); *La Política*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2008, p. 2.

<sup>105</sup> MONEDERO FERNÁNDEZ-GALA, J. C., *La transición contada a nuestros padres*, Ed. Catarata, Madrid, 2011, p. 151.

<sup>106</sup> AGUILERA DE PRAT, C. R. «Balance y transformaciones del sistema de partidos en España (1977-1987)». *Reis*, 1988, pp. 138-140.

<sup>107</sup> Así los describe MAROTO CALATAYUD, que afirma por ejemplo del PSOE que, a pesar de definirse el mismo como partido de masas con las características definidas por Duverger, su organización, discurso y funcionamiento fue mucho más cercano al partido *catch all* o partido empresarial teorizado por Kirchheimer en: MAROTO CALATAYUD, M.; *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, cit., p. 29.

<sup>108</sup> *Idem*.

del sector empresarial<sup>109</sup>. Llegó a tener altísimos niveles de endeudamiento con la banca que acabarían siendo condonadas, inaugurando esta forma de financiación irregular que se vería repetida en el resto de partidos, convirtiéndose la dependencia de los partidos de la banca en uno de sus principales problemas<sup>110</sup>.

El sistema de partidos se empieza a consolidar con la entrada al gobierno del PSOE. Como ya hemos visto, estaba financiado desde el exterior por el SPD y también por el Partido Socialista Italiano. Esta financiación se redujo a partir de 1979 lo que obligó al partido a buscar otras fuentes<sup>111</sup>. La llegada al poder del PSOE requirió de mucha inversión dejando al partido en una situación de severo endeudamiento. Esta situación se percibía como una excesiva dependencia con respecto de la banca, incluso desde dentro del partido se tenía esta misma impresión. Con esta situación y ante la escasa regulación, el PSOE opta por adoptar un modelo similar al de UCD, buscando la autofinanciación a través del desarrollo de actividades mercantiles. Se busca la creación de un holding de empresas afines al partido a través de las cuales obtener financiación. Los primeros escándalos relacionados con la financiación ilegal de los partidos tuvieron lugar entre 1981 y 1984<sup>112</sup>.

### III.2.1 Caso Puerta

El primero fue el denominado caso Puerta. Este estaba relacionado con la concesión de contratos de recogidas de basuras en el Ayuntamiento de Madrid a cambio de comisiones que se cobraban a través de la Federación Socialista Madrileña. Lo cierto es que las cantidades que se manejaban en el caso no eran muy altas, especialmente teniendo en cuenta la comparativa con los créditos condonados por la banca, pero reflejaba la existencia de mecanismos organizados para la obtención de financiación ilegal instrumentalizando las instituciones<sup>113</sup>.

Es significativo como actuó el partido, por ejemplo, ante el denunciante de la trama corrupta. En este caso el denunciante fue el teniente de alcalde del Ayuntamiento de Madrid, Alonso Puerta, quien fue expulsado del partido y por tanto perdió su cargo en el Ayuntamiento<sup>114</sup> (este tipo de medidas se declararían inconstitucionales más adelante). Se buscó que el caso trascendiese lo mínimo a la opinión pública y se cerrase lo antes posible.

La vía judicial de este caso fue corta ya que los procesos fueron archivados al considerarse que no existía infracción penal alguna. No se apreció prevaricación al no existir resolución injusta y tampoco cohecho ya que no había funcio-

<sup>109</sup> ARIÑO ORTIZ, G., *La financiación de los partidos políticos*, Ed. Documentos del Foro de la Sociedad Civil, n.1, 2009, pp. 57-59.

<sup>110</sup> MALEM SEÑA, J. F., «La corrupción política», en *Jueces para la democracia*, n. 37, 2000, pp. 26-34.

<sup>111</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, cit., pp. 40 y ss.

<sup>112</sup> *Idem*.

<sup>113</sup> Véase «El PSOE ha promovido una docena de empresas para recaudar fondos», *El País*, 21 de diciembre de 1984.

<sup>114</sup> «Alonso Puerta, suspendido preventivamente de su militancia en el Partido Socialista», *El País*, 27 de septiembre de 1981.

narios implicados en la recepción de las dádivas, o simplemente por falta de pruebas suficientes. El caso no tuvo una respuesta legislativa directa pero si tuvo relación con la posterior decisión del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional que la expulsión del partido político significase la destitución de un cargo electo<sup>115</sup>.

### III.2.2 Caso Flick

En 1984 las declaraciones de un diputado del SPD alemán sacaron a la luz del caso Flick. Flick era un consorcio empresarial del que el SPD había obtenido financiación en contra de lo dispuesto en la regulación de la financiación de los partidos alemana. Parte de estos fondos habrían sido destinados a España, más concretamente a las arcas del PSOE. Volvía a situarse el problema de la financiación de los partidos en un plano internacional. Como respuesta se creó en el congreso la Comisión de Investigación<sup>116</sup> sobre financiación de los partidos políticos, que acabaría exculpando al Presidente, Felipe González, inculminado directamente en primera instancia.

Las declaraciones ante la comisión de un antiguo gerente de Flick parecían apuntar que la financiación sí que se produjo a través de las Fundaciones Pablo Iglesias y Largo Caballero, vinculadas con el PSOE. A pesar de estas declaraciones la comisión concluyó que esta colaboración entre el PSOE y el SPD no se había producido, no sin votos particulares por parte del Grupo Popular y el Grupo Mixto, que si consideraban probada la ayuda financiera por parte del Partido Socialdemócrata Alemán.

La Comisión, cuyos principales objetivos eran aclarar el caso Flick y establecer las líneas generales para futuras reformas en la regulación de la financiación de los partidos políticos, no dio respuesta a estas cuestiones, cumpliendo el único objetivo de ser una respuesta política a este escándalo, que por otro lado no tuvo ningún recorrido judicial<sup>117</sup>. Esta situación estaba favorecida por el hecho de que el resto de partidos se encontraban en situaciones similares, ya sea por la obtención de financiación extranjera o empresarial. Dicho esto, como vimos anteriormente esta comisión fue el germen de la posterior aprobación de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos.

### III.2.3 Endeudamiento por la campaña de la OTAN

En el año 1986 coincidieron las elecciones generales con el referéndum sobre la pertenencia a la OTAN, siendo este un año clave para el sistema de

<sup>115</sup> STC 10/1983, de 21 de febrero.

<sup>116</sup> Tras un intenso debate sobre su posible constitución, que podemos encontrar en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 14 de noviembre de 1984, se acabó constituyendo la comisión el 14 de marzo de 1985: BOCG: Congreso de los Diputados, serie E, núm. 104, de 14/03/1985.

<sup>117</sup> Vid. más en CAZORLA PÉREZ, J., «El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia», en *Revista de Estudios políticos*, 1995, n.º 87, pp. 35-52.

partidos español. Se produjo un cambio ideológico en el PSOE<sup>118</sup>, que pasó de posturas contrarias a la OTAN a encabezar la campaña a favor de la permanencia de España en la Alianza Atlántica<sup>119</sup>. Estos cambios necesitaron de una gran inversión en campaña para convencer a la ciudadanía de la idoneidad de esta nueva postura<sup>120</sup>. La combinación de las elecciones generales y la campaña de referéndum, por la que no se podían obtener subvenciones públicas, generaron un endeudamiento desmesurado en el PSOE. En primera instancia el partido obtendría la financiación directamente de los bancos, pero fue a la hora de hacer frente a los préstamos cuando surgió una trama de financiación ilegal, que veremos más adelante, a través del grupo de empresas denominado Filesa.

La campaña de la OTAN asienta un modelo de partidos, unos partidos que están altamente profesionalizados, y utilizan mecanismos tecnocráticos y *massmediáticos* en la búsqueda de ganar votantes y movilizar la opinión pública. Este modelo de partidos abandona definitivamente el uso de la movilización política a través del trabajo de militantes y simpatizantes, en cambio considera más efectivo hacerlo a través de profesionales en los medios de comunicación. Por lo tanto se optó por una movilización política de tipo capital-intensivo y no trabajo-intensivo, la cual a pesar de ser menos eficiente fortalecería las relaciones del partido con la sociedad. Se afianza así la escasa vida interna de los partidos políticos y, por tanto, la inexistencia de democracia interna, lo que deriva en la oligarquización del partido<sup>121</sup>. En este contexto, en el año 1985 se aprobó la LOREG y en el 1987 se aprobó la LOFPP. La primera buscaba frenar la escalada del gasto que se estaba produciendo en los procesos electorales generando altísimos niveles de endeudamiento en todos los partidos. La segunda surgió como respuesta a los numerosos escándalos de financiación ilegal que salieron a la luz en los años anteriores a los que buscaba dar respuesta<sup>122</sup>.

### III.3 LOS AÑOS NOVENTA

La LOFPP y la LOREG no consiguieron cambiar lo que ya era habitual en los partidos, las prácticas de financiación ilegal, por lo que en los años noventa

---

<sup>118</sup> La socialdemocracia alemana apoyó al PSOE, especialmente desde 1975, tanto en lo político como en lo económico. Esta colaboración con el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) propició la moderación ideológica del PSOE. *Vid. más en: MUÑOZ SÁNCHEZ, A.; El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia.* Ed. RBA Libros, Barcelona, 2012, pp. 217-279.

<sup>119</sup> MALEM SEÑA, J., *La corrupción*. Madrid: Gedisa, 2002, p.133. El autor señala como los cambios ideológicos o de postura radicales suponen un esfuerzo extra en la divulgación de las propuestas y, por ende, un aumento considerable de los costes.

<sup>120</sup> ANDRADE BLANCO, J. A., «Del socialismo autogestionario a la OTAN: notas sobre el cambio ideológico en el PSOE durante la Transición a la democracia», en *Historia actual online*, n. 14, 2009, pp. 97-106.

<sup>121</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, *cit.*, pp. 40 y ss.

<sup>122</sup> ARTÉS CASELLES, J., y GARCÍA VIÑUELA, E., «La economía política de las reformas de la financiación electoral», en *Revista española de ciencia política*, n. 15, 2006, pp. 48-49.

seguimos encontrando numerosos casos de corrupción relacionados con la misma. España estaba en un momento de crecimiento económico lo que propició que en algunos sectores surgieran este tipo de prácticas. Un ejemplo es el sector del juego, donde tanto Convergencia Democrática de Cataluña (CDC) como el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el PSOE recibieron comisiones a cambio de la concesión de licencias<sup>123</sup>. También fue habitual en aquella época el fenómeno denominado puertas giratorias<sup>124</sup>. Numerosos cargos del PSOE pasaron al sector privado en sectores muy relacionados con aquel en el que habían trabajado en el sector público. Así las empresas buscaban tener mayor influencia en la administración. Paso a desarrollar brevemente alguno de los casos más importantes que tuvieron lugar en este período.

### III.3.1 Caso Juan Guerra

El caso Juan Guerra, cuyos hechos se desarrollaron principalmente a finales de los 80, tuvo su desarrollo procesal y mediático en los años noventa<sup>125</sup>. Este caso fue especialmente explotado por los medios de comunicación contrarios al Gobierno<sup>126</sup>, al que se acusaba de tráfico de influencias, conducta todavía no tipificada en el Código Penal. El escándalo se centraba en el uso por Juan Guerra, hermano del Vicepresidente del Gobierno Alfonso Guerra, de un despacho oficial. Concretamente de un despacho de la Delegación de Gobierno en Andalucía en la Plaza de España en Sevilla. En este, Juan Guerra recibía a empresarios, autoridades, alcaldes, funcionarios y socios para sus negocios personales. Durante los juicios de este caso, algunos empresarios llegaron a declarar haber pagado comisiones a Juan Guerra y al PSOE a cambio de concesión de contratos públicos o recalificaciones de suelo rústico, pero nunca se llegaron a probar dichas acusaciones. Finalmente, Juan Guerra se vio involucrado en muchos procesos independientes, ante lo que se llegó a denominar como una causa inquisitorial<sup>127</sup> sobre su persona. En el desarrollo procesal de este caso, vemos como acabó siendo condenado por inducción a la prevaricación a 6 años de

<sup>123</sup> Destacan en este ámbito el *caso Casinos* (véase «Archivado definitivamente el “caso Casinos” tras nueve años de litigio», *El País*, 5 de diciembre de 1998) y el *caso Tragaperras* (véase «La Audiencia de Vizcaya cierra el “caso de las tragaperras” porque el delito ha prescrito», *El País*, 24 de febrero de 2001).

<sup>124</sup> Sobre las puertas giratorias, *vid.* más en: JUSTE DE ANCOS, R. *IBEX 35: Una historia herética del poder en España*. Ed. Capitán Swing Libros, 2017.

<sup>125</sup> Podemos encontrar noticias relacionadas con el caso durante toda la década. Por ejemplo: «La Fiscalía del Estado abre diligencias para investigar operaciones de Juan Guerra», *El País*, 18 de enero de 1990 o «El Constitucional desestima un recurso de amparo de Juan Guerra contra una condena del Tribunal Supremo», *El País*, 5 de marzo de 1998.

<sup>126</sup> Véase: «Financiación ilegal», *ABC*, 8 de mayo de 1995 o «Juan Guerra usaba el despacho oficial de manera permanente», *El Mundo*, 20 de enero de 1990.

<sup>127</sup> Juan Guerra denunció que se estaba haciendo una investigación general sobre el total de su vida, definiendo la causa como inquisitorial, relato que llevo hasta el mismo Tribunal Constitucional en distintos recursos de amparo que fueron desestimados (SSTC 63-1996, 41-1988 y 69-2001). Véase: «EL Constitucional rechaza el amparo a Juan Guerra, que denunció trato judicial “inquisitorial”», *El País*, 22 de abril de 1996.

inhabilitación especial para empleo o cargo público<sup>128</sup> y a dos años de cárcel por delito fiscal<sup>129</sup>, mientras que también encontramos sentencias absolutorias por otros delitos<sup>130</sup>. Si analizamos este caso como intento de enjuiciar la financiación ilegal de los partidos políticos estaríamos ante un claro fracaso, todas las investigaciones se individualizaron en la figura de Juan Guerra y no se analizó el funcionamiento interno del partido.

Este caso simbolizaba la ocupación de lo público por lo privado y fundamentaba las acusaciones de patrimonialización partidista de la función pública por parte del PSOE. La respuesta política al mismo, en principio, se limitó a la comparecencia de Alfonso Guerra<sup>131</sup> donde el Gobierno anunció su intención de tipificar el delito de tráfico de influencias<sup>132</sup>. Anuncio que se acabaría concretando con la inclusión en el Código Penal<sup>133</sup> del tráfico de influencias y del delito de malversación, acudiendo de nuevo a la legislación penal para satisfacer las demandas de la opinión pública.

### III.3.2 Caso Naseiro

El caso Naseiro vio la luz poco después del caso Juan Guerra. Este implicaba directamente al Partido Popular ya que los involucrados en el caso eran su tesorero, Roberto Naseiro, un concejal y un diputado del partido que obtuvieron comisiones para el partido a cambio de la concesión de licencias en negocios inmobiliarios<sup>134</sup>. Este caso se destapó como resultado de unas escuchas llevadas a cabo por la Jefatura Superior de Policía de Valencia en el curso de una investigación de un posible tráfico de drogas. El Tribunal Supremo<sup>135</sup> acabaría decretando la nulidad de las pruebas, absolviendo a los cuatro acusados y poniendo fin a este procedimiento en 1994<sup>136</sup>.

A pesar de que se tuviese que archivar la causa por motivos de prueba, quedó demostrado que estábamos ante un trama de financiación ilegal del PP. Las operaciones de las que se tenía constancia sumaban un montante de 2.000 millones de pesetas. En este caso también fue llamativo como el propio partido puso en funcionamiento un proceso disciplinario. La investigación, cuyo resultado fue el Informe Gallardón (Alberto Ruiz Gallardón le dio su nombre al ser

<sup>128</sup> STS 1312/1994 de 24 de junio.

<sup>129</sup> SAP Sevilla 449/1997 de 14 de enero.

<sup>130</sup> La STS 5803/1996 de 24 de octubre le absuelve del delito de usurpación de funciones públicas.

<sup>131</sup> Alfonso Guerra acabaría dimitiendo en 1991, aunque en ningún momento reconoció que dicha dimisión estuviese relacionada con el caso. Véase: «Guerra afirma que dimite para facilitar “un buen Gobierno”», *El País*, 13 de enero de 1991.

<sup>132</sup> Diario de sesiones del Congreso, de 1 de febrero de 1990.

<sup>133</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. «BOE» núm. 281, de 24/11/1995.

<sup>134</sup> «La investigación del “caso Naseiro” apunta a la financiación del PP con negocios inmobiliarios», *El País*, 12 de abril de 1990.

<sup>135</sup> ATS de 18 de junio de 1992.

<sup>136</sup> BARREIRO, A. J., «La Ley, los jueces y el “caso Naseiro”», en *Jueces para la democracia*, n. 9, 1990, pp. 3-5.

el Presidente del Comité Nacional de Conflictos que llevó a cabo la investigación), exculpaba al partido y señalaba como únicos culpables a los encausados, a los que acusaba de actuar en interés propio y proponía que fueran sancionados<sup>137</sup>. El PP buscaba dar la imagen de que los implicados actuaron al margen del partido, tarea difícil de lograr ante las evidencias mostradas en las grabaciones y la implicación el propio tesorero del partido.

### III.3.3 Caso Filesa

En 1991 nos encontramos con un nuevo caso de corrupción relacionado con el PSOE, el caso Filesa. Filesa, Time Export y Malesa eran sociedades vinculadas al partido, dirigidas por personas del entorno de las élites del PSOE<sup>138</sup>. El caso comenzó con la denuncia de un antiguo implicado en la trama, un contable de Filesa. Este holding empresarial creado por el PSOE tenía un fin principal, generar fondos para que el PSOE hiciera frente a los gastos de campaña de las elecciones generales y europeas de 1988.

La reacción del partido implicado, en este caso el PSOE, fue atacar tanto a los medios de comunicación como al proceso penal y al juez<sup>139</sup>. Los ingresos de este holding empresarial procedían principalmente de facturación falsa a grandes empresas, y el dinero se invertía en cubrir los gastos electorales el PSOE, consiguiendo así mayor financiación y eludir el límite impuesto por la LOREG. La sentencia consideró probado que la red de empresas vinculadas al partido llegaron a recaudar más de mil millones de pesetas<sup>140</sup> en favor del partido, conducta no tipificada en el Código Penal en aquel momento. De hecho, el caso Filesa fue el que consagró el carácter atípico de la financiación ilegal de los partidos políticos, ya que en la propia sentencia<sup>141</sup> se afirmaba que la financiación irregular no era constitutiva de ningún delito, independientemente de las infracciones tipificadas que se hubiesen podido cometer en la trama corrupta alrededor de la misma. El proceso acabó con la condena de ex cargos socialistas junto con miembros del holding empresarial por delitos de falsedad en documento mercantil, asociación ilícita y apropiación indebida. Tras Filesa, otros casos de corrupción política relacionados con la financiación ilegal siguieron la misma línea jurisprudencial subrayando la atipicidad de esta conducta<sup>142</sup>, a pesar de esto, el delito de financiación ilegal no se tipificaría hasta casi 20 años después de esta sentencia.

<sup>137</sup> Las conclusiones de dicho informe pueden ser consultadas en: «Conclusiones del informe de Ruiz Gallardón», *El País*, 21 de mayo de 1990.

<sup>138</sup> Véase: «Caso filesa», *El País*, 13 de enero de 1993.

<sup>139</sup> Véase: «El PSOE se ve víctima de un proceso “político” y “excesivo”», *El País*, 19 de noviembre de 1997 o «El presidente del tribunal de Filesa, “indignado” y “harto de insidias”», *El País*, 26 de agosto de 1997.

<sup>140</sup> STS 1/1997, de 28 de octubre.

<sup>141</sup> STS 1/1997, de 28 de octubre.

<sup>142</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, cit., p. 82

### III.4 DESDE EL AÑO 2000 HASTA LA ACTUALIDAD

Desde el año 2000 hasta el 2007 no aparecieron nuevos casos de corrupción relacionados con la financiación ilegal de los partidos. Lo que si continuaron fueron las sentencias de los procesos abiertos en los 90 como las del caso Tragaperras<sup>143</sup>. Este implicaba al PNV, que estaba acusado de haber concedido licencias de juego a cambio de comisiones, aunque el caso se cerró sin sentencias condenatorias porque los delitos que se estaban enjuiciando habían prescrito<sup>144</sup>. Paso a destacar algunos de los escándalos más importantes que se han producido desde el año 2000 hasta la introducción del delito de financiación ilegal de los partidos políticos en el año 2015.

#### III.4.1 El caso AVE

El caso AVE, que formaba parte de la trama del caso Filesa, concluyó en 2008 tras años de investigación. La Fiscalía Anticorrupción llegó a la determinación de que el PSOE había establecido un plan para el cobro de comisiones a los diferentes contratistas del que se encargaron de la construcción del primer AVE español, que unía Madrid con Sevilla<sup>145</sup>. Finalmente, en la misma línea de lo ocurrido en el caso Filesa, el Tribunal Supremo dictó sentencia<sup>146</sup> absolutoria para la mayoría de los imputados de cargos como cohecho, falsedades o delitos fiscales. A pesar de que había quedado probado el cobro de comisiones para el partido a cambio de las adjudicaciones para la construcción del tren, la sentencia incide en la situación de atipicidad en lo relativo a la financiación ilegal de los partidos políticos que ya se inició con la resolución del caso Filesa.

Con respecto al cohecho, la Audiencia<sup>147</sup> estimó que el hecho de haber recibido dádivas en beneficio del partido resultaba atípico atendiendo a lo establecido en el Código penal de 1973 y que ese papel intermedio del receptor de la dádiva que se le hace llegar al partido no le supone al sujeto ningún beneficio personal ni patrimonial. Por otra parte, la Audiencia también negó el carácter injusto de las adjudicaciones que se requería en el antiguo Código penal para admitir el cohecho al entender que habían existido negociaciones reales. Finalmente en casación, el Tribunal Supremo condenó por un delito de falsedad a los antiguos responsables en España de la empresa Siemens y a los responsables de la empresa intermediaria a una pena de un año de prisión y multa de 1800 euros<sup>148</sup>.

Estas resoluciones, además, recogían la preocupación existente por la impunidad que se observa ante las prácticas corruptas, lo cual es muy perjudicial para la sociedad y aumenta la desconfianza de los ciudadanos con respecto

---

<sup>143</sup> *Idem*.

<sup>144</sup> «La Audiencia de Vizcaya cierra el “caso de las tragaperras” porque el delito ha prescrito», *El País*, 24 de febrero de 2001.

<sup>145</sup> Véase: «Anticorrupción acusa a 13 imputados por el “caso AVE” y pide el archivo para 9», *El País*, 26 de octubre de 2002.

<sup>146</sup> STS 692/2008, de 4 de noviembre.

<sup>147</sup> SAP Madrid 536/2006 de 22 de junio.

<sup>148</sup> STS 692/2008, de 4 de noviembre.

de las instituciones y los partidos. Señala cómo las dimensiones, la complejidad y la duración del procedimiento junto con la atipicidad de conductas como la financiación ilegal afectan a la capacidad de instrucción del tribunal, que se ve desbordado por estos macro-procesos, lo que, en última instancia, beneficia a los encausados<sup>149</sup>.

### III.4.2 Operación Malaya

Entre los años 2006 y 2007 coincide la explosión de la burbuja inmobiliaria con operaciones de persecución de tramas de corrupción a nivel municipal y blanqueo de capitales directamente relacionadas con estos negocios inmobiliarios<sup>150</sup>. La operación más importante fue la denominada Operación Malaya, que en un primer momento estaba focalizada en Marbella pero cuya investigación acabó ampliándose a muchos otros ayuntamientos. Fue un caso de gran magnitud, con alrededor de 100 personas imputadas<sup>151</sup>, y por primera vez un ayuntamiento, el de Marbella, disuelto y puesto bajo tutela judicial<sup>152</sup>. La magnitud del caso reflejó la complejidad de estos delitos de carácter económico, más aún los relacionados con la corrupción, lo que acaba derivando en varias piezas separadas para poder realizar la investigación.

El juicio oral fueron un total de 199 sesiones en la Audiencia de Málaga, finalizando el proceso el 4 de octubre de 2013 con una sentencia condenatoria<sup>153</sup>, por entre otros delitos, cohecho, blanqueo y fraude. Entre los condenados estaban los principales acusados de la trama como Juan Antonio Roca, exasesor municipal o Marisol Yagüe, exalcaldesa de Marbella. El Tribunal Supremo confirmó<sup>154</sup>, en su mayor parte, las penas y los argumentos utilizados para condenar, aunque sí modificó algunas penas, por ejemplo aumentando la pena de Juan Antonio Roca al apreciarse un nuevo delito fiscal y agravarse las penas por cohecho y blanqueo.

### III.4.3 Caso Gürtel-Bárceñas

En 2009 estalla el último gran caso de corrupción que implica al PP, el caso Gürtel. La Audiencia Nacional condenó<sup>155</sup> el 17 de mayo 2018 a 29 de los 37 acusados en el juicio por la primera época del caso. Los hechos enjuiciados en esta sentencia se concentran entre 1999 y 2005 y giran alrededor de la figura de Francisco Correa, líder de una organización que operaba en territorios

<sup>149</sup> En este sentido, SAP Madrid 536/2006 de 22 de junio: «*Compartimos ardientemente la preocupación del Ministerio público y de las otras acusaciones de que pueda haber impunidad en las conductas delictivas de corrupción*».

<sup>150</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*, cit., p. 101

<sup>151</sup> Véase: «“Caso Malaya”: 86 personas procesadas», *El Mundo*, 23 de junio de 2007.

<sup>152</sup> «El Gobierno disuelve el Ayuntamiento de Marbella por “gestión gravemente dañosa”», *El País*, 8 de abril de 2006.

<sup>153</sup> SAP Málaga 535/2013, de 4 de octubre.

<sup>154</sup> STS 3699/2015, de 27 de julio.

<sup>155</sup> SAN 1915/2018, de 17 de mayo.

gobernados por el PP, entre los que se encuentran los municipios madrileños de Pozuelo y Majadahonda, la localidad malagueña de Estepona o la Comunidad de Castilla y León.

En la sentencia encontramos en los hechos probados cómo las empresas de Correa (Servimadrid, Special Events, Orange Market, etc.), u otras elegidas por este, recibían un trato de favor en los procesos de contratación pública por parte de cargos públicos vinculados al PP. El resultado de esta relación era que se acababan inflando los precios para obtener mayores beneficios por parte de las empresas de Correa o para el pago de comisiones en los casos en los que se adjudicaban los contratos a terceros. Estas comisiones, que recibían tanto los miembros del Grupo Correa como los cargos y autoridades del PP, no solo consistían en dinero, sino que también se daban en forma de viajes o fiestas. De estas transacciones el PP obtuvo financiación para sufragar campañas electorales entre otros gastos del partido<sup>156</sup>, llegando grandes cantidades de dinero a la denominada la caja B del PP, definida en la sentencia como una *«estructura financiera y contable paralela a la oficial, existente al menos desde el año 1989, cuyas partidas se anotaban informalmente, en ocasiones en simples hojas manuscritas como las correspondientes al acusado Bárcenas, en las que se hacían constar ingresos y gastos del partido o en otros casos cantidades entregadas a personas miembros relevantes del partido»*.

El 14 de octubre del año 2020 la Sala II del Tribunal Supremo ha dictado sentencia<sup>157</sup> en la que, con carácter general, confirma todo lo dispuesto en la sentencia dictada por la Audiencia Nacional en mayo de 2018, si bien es cierto que ha realizado pequeños ajustes en las penas y multas de 19 acusados y del Partido Popular. Cabe destacar la condena a Francisco Correa, líder de la trama, con una pena de 51 años de cárcel, la de su número 2, Pablo Crespo, con una pena de 36 años y 8 meses de prisión y la del extesorero del PP, Luis Bárcenas, condenado a 29 años y 1 mes de prisión. Finalmente destacar que se el Supremo<sup>158</sup> ha confirmado la condena al PP como partícipe a título lucrativo por los actos electorales pagados por el Grupo Correa en Majadahonda y Pozuelo. La Sala concluye que se dan todos los requisitos para condenar al PP en estos términos, ya que los actos delictivos juzgados en la sentencia produjeron un beneficio económico al PP, en tanto se financiaron de manera ilegal actos de campaña de sus candidatos que hubiesen tenido que ser costeados por el partido. El PP deberá abonar 133.628,48 y 111.864,32 euros por los actos de Majadahonda y Pozuelo respectivamente. Encontramos a un partido condenado como partícipe a título lucrativo en un caso de corrupción. Este caso vuelve a señalar el problema de la atipicidad, ya que no se puede juzgar penalmente al partido al ser hechos acaecidos con anterioridad a la tipificación del delito de financiación ilegal de los partidos políticos y a la inclusión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en nuestro Código Penal.

<sup>156</sup> Así lo afirmaba por ejemplo el antiguo edil del PP que destapó el caso. Véase: «El PP pagó mítines con dinero público, según el edil que destapó el “caso Gürtel”», *El País*, 4 de junio de 2014.

<sup>157</sup> STS 3191/2020 de 14 de octubre.

<sup>158</sup> STS 3191/2020 de 14 de octubre.

Este «macrocaso» de corrupción y su enorme repercusión mediática<sup>159</sup> es lo que empuja al Partido Popular a aprobar el Plan de Regeneración Democrática que desembocó en la aprobación de las últimas reformas del sistema de financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en la que se introducen los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos<sup>160</sup>. De hecho, las referencias por parte de la oposición al caso Gürtel, Bárcenas y a la supuesta caja B del PP son constantes en los debates parlamentarios previos a la aprobación de esta reforma<sup>161</sup>. Una vez más, las reformas no buscaban la mejora del sistema de financiación si no dar respuesta a una coyuntura política concreta.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Este repaso cronológico de la evolución del sistema de financiación de los partidos políticos, así como de los casos de corrupción que han tenido lugar en España relacionados con la financiación ilegal de los partidos demuestra que la regulación ha sido ineficaz y sistemáticamente incumplida por los mismos. Independientemente del momento histórico y de las sucesivas reformas de la normativa, los partidos han continuado infringiéndola y los casos de corrupción han seguido apareciendo. Es cierto que es pronto para determinar si la última reforma va a ser más exitosa que las anteriores pero, en principio, no parece que haya sido suficiente. Por tanto, esto demuestra la necesidad de reformar el sistema, empezando por la legislación administrativa. El hecho de que persista la dualidad normativa en la materia, con los problemas que esto genera, es uno de los síntomas que demuestran la falta de voluntad política de encontrar una solución efectiva a esta cuestión.

Uno de los problemas recurrentes que hemos encontrado en el estudio de los casos de corrupción relacionados con la financiación ilegal de los partidos es el de la atipicidad de esta conducta. Aquí encontramos uno de los principales argumentos que respaldan la reciente tipificación del delito de financiación ilegal de los partidos políticos, la situación de atipicidad y, por lo tanto, de impu-

<sup>159</sup> La presencia de esta trama en los medios era, y sigue siendo, muy relevante. Algunos ejemplos: «Gürtel movió 25 millones de euros en su caja b destinados a mordidas», *El País*, 3 de febrero de 2013, «Bárcenas dice que pagó a Cospedal y Rajoy 50.000 euros en 2010», *El País*, 15 de julio de 2012, La «Fiscalía pide que se mantenga la prisión de Bárcenas porque persiste el riesgo de fuga», *ABC*, 26 de junio de 2013, «El pozo sin fondo de Luis Bárcenas», *ABC*, 15 de junio de 2013.

<sup>160</sup> «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

<sup>161</sup> Véase: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 24 de noviembre de 2014 y de 21 de enero de 2015.

nidad, con la que se han enfrentado los tribunales a la hora de enjuiciar este tipo de conductas. Siendo esto cierto, y aceptando que puede existir la necesidad de tipificar este tipo de conductas, existiendo también un bien jurídico independiente que proteger, la tipificación del delito no soluciona los problemas que presenta el sistema de financiación de los partidos, ya que ésta solo puede ser la última ratio para enjuiciar las conductas más graves relacionadas con la financiación ilegal de los partidos. De poco sirve la tipificación sin un sistema de financiación efectivo y transparente, que minimice la aparición de estas prácticas y que permita su detección en caso de que se produzcan. Además de esta detección, un sistema de infracciones y sanciones administrativas eficaces. Lo que se consigue en ocasiones con el excesivo recurso al derecho penal que encontramos en muchos ámbitos es la judicialización de muchas prácticas que podrían haber sido enjuiciadas y sancionadas en la vía administrativa, mucho más rápida y efectiva. Al entrar en la vía penal, más garantista, se puede eternizar el procedimiento, lo que en ocasiones acaba dejando una sensación de impunidad en la ciudadanía.

En definitiva, la conclusión tras este breve estudio de la evolución del sistema de financiación y de los casos de financiación ilegal acaecidos en España es que el sistema de financiación ha sido inoperativo a lo largo de los años con independencia de las reformas. Los recursos públicos no han sido suficientes para cubrir los gastos de los partidos, que han recurrido a vías de financiación irregulares e ilegales de manera continuada. La falta de transparencia y el desbordamiento del Tribunal de Cuentas han hecho que no se efectúe un control efectivo sobre la financiación de los partidos permitiendo que se produzcan este tipo de prácticas. Es por tanto necesario no solo tipificar el delito de financiación ilegal de los partidos políticos como se hizo en el 2015, sino reformar el sistema en su conjunto para que sea más efectivo.

Bajo nuestro punto de vista, las reformas deben buscar, entre otras posibles mejoras, la homogenización de la normativa administrativa de financiación de los partidos políticos, acabando con la dualidad LOFPP-LOREG, y el fortalecimiento del Tribunal de Cuentas como órgano principal de control que vele por el cumplimiento de dichas normas. En lo que respecta a la regulación penal, a los tipos existentes se deberían añadir otros que castiguen, por ejemplo, la financiación pública ilegal o las falsedades contables cometidas por el responsable de la gestión económico-financiera del partido.

BARTOLOMÉ TORRALBO MUÑOZ  
Universidad de Córdoba, España

