

COLECCIÓN «PENALCRIM» J.M. BOSCH EDITOR

JOSÉ ANTONIO BOADA GUTIÉRREZ

LA FINANCIACIÓN ILÍCITA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

RÉGIMEN GENERAL
Y RESPUESTA DESDE
EL DERECHO PENAL

JB
BOSCH EDITOR

Durante los últimos años, han sido diversos los países que han puesto en evidencia el problema recurrente de corrupción dentro de sus organizaciones políticas, generando un desasosiego de la opinión pública y una clara desafección de las personas hacia aquellos que tienen como responsabilidad su representación en el seno de la soberanía nacional.

Esta situación se ha vuelto especialmente grave, cuando los casos de corrupción y de financiación ilegal se han producido en plenas crisis económicas como las de 2008, o incluso durante las crisis sanitarias, como la reciente pandemia del Covid-19, cuyos casos aún no han salido a la luz de la opinión pública. Esto acontece por la propia contradicción que esta situación supone, ya que los organismos políticos afirmaban que eran necesarios más recortes, cuando ellos mismos financiaban sus campañas de forma ilícita, generando un desequilibrio entre las fuerzas que se presentaban.

Han sido diversas las reformas que se han producido tanto en la normativa aplicable a los partidos políticos como en nuestro Código Penal, siendo este el objeto de estudio de esta investigación. El objetivo general de esta monografía es llevar a cabo un análisis sobre la financiación ilegal de los partidos políticos en el marco del Derecho español y las medidas normativas que se han adoptado al respecto, para valorar la efectividad de las mismas. Por ende, se realiza un repaso por la evolución normativa y social en nuestro país de las distintas medidas que se han ido adoptando en torno a este tema, y también de lo dispuesto en el marco internacional.

JOSÉ ANTONIO BOADA GUTIÉRREZ

**LA FINANCIACIÓN
ILÍCITA DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS:
RÉGIMEN GENERAL Y
RESPUESTA DESDE EL
DERECHO PENAL**

2025



BOSCH EDITOR

Esta obra ha sido examinada por los siguientes miembros del Comité Científico editorial:

- Dr. Alfredo Abadías Selma.** Profesor Contratado Doctor de Derecho Penal y Criminología,
Universidad Internacional de La Rioja
- Dr. Pere Simón Castellano.** Profesor Titular de Derecho Constitucional,
Universidad Internacional de La Rioja
- Dr. José León Alapont.** Profesor Titular de Derecho Penal,
Universidad de Valencia

© MARZO 2025 JOSÉ ANTONIO BOADA GUTIÉRREZ

© MARZO 2025



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-10448-65-0

ISBN digital: 978-84-10448-66-7

D.L.: B 5068-2025

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España

Colección «Penalcrim» J.M. Bosch Editor

Coordinadores del Comité Científico

Dr. Alfredo Abadías Selma

Profesor Contratado Doctor de Derecho Penal y Criminología
Universidad Internacional de La Rioja

Dr. Miguel Bustos Rubio

Profesor Titular de Derecho Penal
Universidad Internacional de La Rioja

Miembros del Comité Científico

Dra. María del Carmen Armendáriz León

Profesora Contratada Doctora de Derecho Penal
Universidad Complutense de Madrid

Dr. Ignacio Berdugo Gómez De La Torre

Catedrático de Derecho Penal
Universidad de Salamanca

Dr. Sergio Cámara Arroyo

Profesor Titular de Derecho penal
Universidad Nacional de Educación
a Distancia UNED

Dra. Beatriz Cruz Márquez

Profesora Titular de Derecho Penal y Criminología
Universidad de Cádiz

Dra. Beatriz Escudero García-Calderón

Profesora de Derecho Penal, CUNEF

Dr. Bernardo Feijoo Sánchez

Catedrático de Derecho Penal
Universidad Autónoma de Madrid

Dr. Juan Carlos Ferré Olivé

Catedrático de Derecho Penal
Universidad de Huelva

Dr. Octavio García Pérez

Catedrático de Derecho Penal
Universidad de Málaga

Dra. Alicia Gil Gil

Catedrática de Derecho Penal
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Dra. María Concepción Gorjón Barranco

Profesora Titular de Derecho Penal
Universidad de Salamanca

Dr. José León Alapont

Profesor Titular de Derecho Penal
Universidad de Valencia

Dra. Paz Lloria García

Catedrática de Derecho Penal
Universidad de Valencia

Dr. Víctor Manuel Macías Caro

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Penal
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Dr. Esteban Mestre Delgado

Catedrático de Derecho Penal
Universidad de Alcalá de Henares

Dr. Fernando Miró Linares

Catedrático de Derecho Penal,
Universidad Miguel Hernández de Alicante

Dr. Fernando Navarro Cardoso

Catedrático de Derecho Penal
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Dr. Félix María Pedreira González

Profesor Titular de Derecho Penal
Universidad Complutense de Madrid

Dra. Ana María Peligero Molina

Profesora Ayudante Doctora de Criminología
Universidad Internacional de La Rioja

Dra. Ana Isabel Pérez Cepeda

Catedrática de Derecho Penal
Universidad de Salamanca

Dr. Francisco Rodríguez Almirón

Profesor Derecho Penal
Universidad de Granada

Dr. Enrique Sanz Delgado

Profesor Titular de Derecho Penal
Universidad de Alcalá de Henares

Dr. Pere Simón Castellano

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Internacional de La Rioja

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
NOTA PREVIA	19
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 1	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS: RÉGIMEN GENERAL Y FINANCIACIÓN.	27
1. Régimen general.....	28
2. Financiación de partidos políticos: situación general.....	41
3. El régimen de financiación ordinario	50
3.1. La Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de Partidos Políticos.....	50
3.2. La reforma de la Ley Orgánica 8/2007 por parte de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre	67
3.3. La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos	70
4. El régimen de financiación electoral de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general	76
CAPÍTULO 2	
MODELOS PREVIOS.....	81
1. La Constitución Española y la Ley de partidos políticos de 4 diciembre 1978 .	82

2.	Breves notas sobre Derecho comparado	89
2.1.	Sistema francés.....	91
2.2.	Sistema italiano	92
2.3.	Sistema alemán	95
2.4.	Sistema de Estados Unidos	101
2.5.	Sistema canadiense.....	102
3.	Vista retrospectiva comparativa para su análisis y justificación	104
3.1.	El Plan de Regeneración del Gobierno del año 2013.....	104
3.2.	Aplicación doctrinal	109

CAPÍTULO 3

LA REGULACIÓN AUTÓNOMA DEL DELITO DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICO		115
1.	Antecedentes	116
2.	Normativa aplicable.....	118
3.	Financiación ilegal de los partidos políticos: los tipos básicos	126
3.1.	El bien jurídico protegido: las diferentes posturas	127
3.2.	Las conductas de financiación ilegal «activa» y «pasiva»: elementos para su distinción. Los sujetos (activo y pasivo) del delito	139
3.2.1.	La financiación ilegal activa	139
3.2.2.	Financiación ilegal pasiva.....	144
3.3.	El objeto material del delito	155
3.4.	Las conductas típicas en ambas modalidades delictivas: entregar o recibir	161
3.5.	La remisión normativa	167
4.	Financiación ilegal de partidos políticos: modalidades agravadas	181
5.	La responsabilidad penal de las personas jurídicas.....	190
6.	Análisis del Art. 304 Ter CP	214

CAPÍTULO 4

FINANCIACIÓN ILÍCITA ELECTORAL (ARTÍCULOS 149 Y 150 DE LA LOREG).....		251
1.	Antecedentes	251
2.	Artículo 149 de la LOREG	258
2.1.	Comentario a la tipicidad del delito	259
2.2.	Aplicación del artículo.....	267
3.	Artículo 150 de la LOREG	279
3.1.	Comentario a la tipicidad del delito	282

CAPÍTULO 5

FINANCIACIÓN ILEGAL Y CORRUPCIÓN POLÍTICA: RELACIONES Y CASOS DE CORRUPCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA..... 289

1. Aspectos clave 289
2. Financiación ilegal y los delitos de carácter económico 299
3. Casos de financiación ilegal en la era preconstitucional y en la transición... 308
4. Década de 1980 hasta el 2000 314
5. Casos de financiación y corrupción en el nuevo milenio..... 327
6. Análisis estadístico sobre la repercusión de la corrupción y financiación ilegal en España 333

BIBLIOGRAFÍA..... 347

NORMATIVA UTILIZADA 371

JURISPRUDENCIA 375

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son entes privados que gozan de una relevancia especial como consecuencia de su importancia social y su regulación constitucional. Desempeñan funciones básicas para el correcto funcionamiento del Estado democrático al ser un medio de “formación y manifestación de la voluntad popular”, suponen la expresión del pluralismo político y son una herramienta necesaria para la relación entre la sociedad y el Estado, de forma que los ciudadanos puedan ser partícipes de los asuntos de interés público:

En el *artículo 6 CE* se define el papel de los partidos políticos:

- *“expresan el pluralismo político,”*
- *“concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular”*
- *“y son instrumento fundamental para la participación política”.*

Por todo lo anterior, las formas por las que estas asociaciones se financian suponen un asunto de importancia en el ámbito de la democracia representativa. El sistema por el que los partidos políticos se financian es, por un lado, una de las bases del sistema democrático, y por otro lado, una base para combatir la corrupción.

Durante los últimos años se han llevado a cabo diversos estudios críticos sobre la financiación de los partidos políticos que remarcan la relación entre la corrupción en el ámbito político con la financiación ilícita de los partidos políticos, tomando como base los diferentes casos en los que, de forma directa o indirecta, han sido relacionados con estos.¹

La financiación de los partidos políticos ha demostrado ser el principal foco de actividades ilícitas de estas entidades. Los recursos económicos que las asociaciones reciben, tanto de fuentes públicas como privadas, han sido insuficientes, tal y como muestran autores como LEÓN ALAPONT², para hacer frente a los gastos en los que incurren.

Entre los gastos de los partidos políticos destacan aquellos relacionados con los periodos electorales, ya que suponen un medio para formar parte de los puestos de representación institucional, para mantenerse en ellos, o en su caso para aumentar la participación en el poder.

La supervivencia de estas instituciones depende de forma directa de los resultados obtenidos en las elecciones. Por ello, la alta competencia existente entre partidos eleva la relevancia de la financiación con el objetivo de “hacerse visibles”, obtener representación en las instituciones públicas y garantizar de ese modo su supervivencia.³ El contexto político actual, en el que se ha dado paso del bipartidismo al multipartidismo, el carácter volátil de los votantes, las

- 1 ARGANDOÑA, A. (2001). La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. *Papeles de ética, economía y dirección*, 1, p. 2; LEÓN ALAPONT, J. (2020). Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos en España: estado de la cuestión y propuestas de reforma. *Revista Penal México*, 9(16-17), p. 143.
- 2 LEÓN ALAPONT, J. (2019). La reforma de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos: un debate desenfocado. *Estudios Penales y Criminológicos*, (39), p. 543.
- 3 SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, J. E. (2015). Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos. En MORILLAS CUEVA, L. (Ed). *Estudios sobre el Código Penal reformado. Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015* (pp. 659-689), Dykinson, Madrid, p. 661.

diversas citas y repeticiones electorales y la falta de transparencia interna de los partidos políticos han dado pie a la existencia de un elevado número de escándalos relacionados con la financiación ilegal de estas asociaciones.⁴

El legislador, consciente de la situación y ante la presión de la opinión pública, decidió abordar una reforma del Código Penal. Así, surgió la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo,⁵ que incorporó a nuestro ordenamiento por medio del artículo 304 bis, el delito de financiación ilegal de los partidos políticos. De igual forma, la reforma del Código Penal dio cabida al delito de pertenencia a una organización que tuviera por objetivo la financiación ilegal de los partidos políticos.⁶

La reforma del Código Penal trajo consigo importantes críticas de distintos sectores que vieron en este intento del legislador una intención de apaciguar a la opinión pública, y no tanto un compromiso de terminar con las actuaciones delictivas relacionadas con la financiación de los partidos políticos.⁷

- 4 ^{ÁLVAREZ CONDE, E. (1994). Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos. In *La financiación de los partidos políticos: debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993* (pp. 13-36). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España), Madrid. p. 15.}
- 5 ^{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. BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015.}
- 6 ^{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. BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015, artículo 304 ter: “«1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley. 2. Se impondrá la pena en su mitad superior a las personas que dirijan dichas estructuras u organizaciones. 3. Si los hechos a que se refieren los apartados anteriores resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.»}
- 7 ^{JAVATO MARTÍN, A. (2017). El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos dogmáticos, político criminales}

Se trata de un asunto peculiar al ser el legislador al propio tiempo el legislado, toda vez que son los propios partidos políticos que ostentan el poder legislativo los que deben impulsar reformas normativas que limiten y sancionen formas concretas de su propia financiación. Debe plantearse por tanto la cuestión de en qué medida puede darse una regulación objetiva y racional de la cuestión cuando los partidos son al propio tiempo reguladores y regulados.

Por otro lado, debe abordarse el asunto de cómo deberían financiarse los partidos políticos. En este sentido tradicionalmente se ha distinguido entre financiación pública y financiación privada. Por lo general, los autores son partidarios de encontrar formas de financiación mixta, en la que tanto la financiación privada como la pública tengan cabida, tal y como sucede en el sistema español, y que es compartido por los demás países de la Unión Europea con mayores o menores limitaciones. En el lado opuesto se encuentra Estados Unidos, donde la financiación tiene lugar únicamente a través de fuentes privadas.⁸

Los partidarios de la financiación pública defienden que por medio de esta se garantiza que los partidos políticos sean independientes y a su vez se les otorga la estabilidad necesaria para cumplir con las funciones que les otorga la Constitución española y genera una situación de igualdad entre estas entidades.

Por el contrario, la financiación pública puede verse como un medio de dotar de fondos a los partidos grandes frente a los que no obtuvieron representación parlamentaria, y como una forma de propiciar una desconexión entre los partidos políticos y la sociedad al poder dotar a aquellos de financiación ilimitada, prescindiendo de la necesidad de servir a los ciudadanos. Con todo, la historia reciente ha puesto de manifiesto que la

y de derecho comparado. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, (19), p. 5.

8 SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. (2002). La financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos. *Teoría y realidad constitucional*, (6), p. 76.

financiación pública no ha servido para evitar importantes casos de corrupción política.⁹

En este trabajo se realizará un análisis de todo lo expuesto en esta introducción, así como un repaso por la evolución en nuestro país de las distintas medidas que se han ido adoptando en torno a este tema, viendo su regulación en Derecho comparado, los distintos planes existentes, y las figuras jurídicas que intentan dar solución a este fenómeno que afecta absolutamente a las propias estructuras de nuestro Estado Democrático.

9 RUIZ RICO, G. (2015). El control sobre la financiación de los partidos políticos: un desafío permanente para el legislador. *Teoría y realidad constitucional*, (35), p. 287.

1 La violencia filio-parental: una visión interdisciplinar. 2020

Alfredo Abadías Selma | Roberto Pereira Tercero *(Coordinadores)*

2 Aporofobia y Delito. La discriminación socioeconómica como agravante (art. 22,4ª CP.). 2020

Miguel Bustos Rubio

3 Evidencia empírica y populismo punitivo. El diseño de la política criminal. 2020

Demelsa Benito Sánchez

4 Aporofobia y plutofilia: la deriva jánica de la política criminal contemporánea. 2020

Juan María Terradillos Basoco

5 Una década de reformas penales. Análisis de diez años de cambios en el Código Penal. 2020

Miguel Bustos Rubio | Alfredo Abadías Selma *(Directores)*

6 La Justicia Transicional en el ámbito del Derecho penal Internacional. 2020

Sergio Cámara Arroyo

7 Criminalidad organizada. Tratamiento policial y judicial. 2020

Manuel Cerrada Moreno

8 La justicia penal juvenil en Iberoamérica.

Libro homenaje a D. Elías Carranza. 2020

Tomás Montero Hernanz (*Coordinador*)

9 El delito de violencia habitual: consideraciones

en relación a la despenalización de los "micromachismos". 2020

María Concepción Gorjón Barranco

10 La vertiente moral del derecho de autor:

su incongruente tutela en el ámbito penal.

Un estudio de derecho comparado. 2020

Paula Beatriz Bianchi Pérez

11 El deporte como actividad anómica. Una

investigación criminológica sobre la infracción de

las normas en competiciones deportivas. 2021

Marco Teijón Alcalá

12 Justicia cautelar e inteligencia artificial.

La alternativa a los atávicos heurísticos

judiciales Análisis de 10 años. 2021

Pere Simón Castellano

13 Conversaciones sobre la responsabilidad penal de

las personas jurídicas. Análisis de 10 años. 2021

Víctor Martínez Patón

14 Criminología aplicada. 2021

Beatriz Romero Flores (*Directora*)

Ana Luz Cuervo García | Agustina María Vinagre González (*Coordinadoras*)

15 Del cumplimiento íntegro y efectivo de las penas a la prisión permanente revisable. 2021

M^a del Mar Martín Aragón

16 Temas clave de Derecho penal. Presente y futuro de la política criminal en España. 2021

José León Alapont (*Director*)

17 El delito de autocapacitación terrorista (Art. 575.2 CP). 2021

Carmen González Vaz

18 Salud mental y privación de libertad: aspectos jurídicos e intervención. 2021

Ricardo M. Mata y Martín (*Director*) | Tomás Montero Hernanz (*Coordinador*)

19 La evolución del encarcelamiento en España (1971–2020). Un estudio de series temporales. 2021

Alfonso Serrano Maíllo

20 Cuestiones penales a debate. 2021

Pere Simón Castellano | Alfredo Abadías Selma (*Coordinadores*)

21 Reinserción y prisión. 2021

Ricardo M. Mata y Martín (*Director*) | Tomás Montero Hernanz (*Coordinador*)

22 Delincuencia organizada transnacional y protección de testigos: qué, cómo y por qué. 2022

Diego Montes Noblejas

23 Principios y garantías penales y procesales en la doctrina de la CIDH y el TEDH. 2022

Javier Llobet Rodríguez | Luis Ramón Ruiz Rodríguez (Coordinadores)

24 La trata de seres humanos: concepto desde el marco normativo. Una aproximación al delito. 2022

Mónica Cabanes Ferrando

25 La violencia filio-parental. Avances y retos. 2022

Alfredo Abadías Selma | Rocío Leal Ruiz (Coordinadores)

26 Delitos de odio y discriminación: "El caso LGTB". 2023

Eduardo Lizardo González

27 Personas jurídicas. Delitos, garantías y compliance. 2023

Carlos Manuel Cuevas Oltra

28 La protección penal de la salud conforme a las resoluciones del TEDH y de la Corte IDH. 2023

Javier Llobet Rodríguez | Luis Ramón Ruiz Rodríguez (Coordinadores)

29 Violencia filio-parental y derecho de corrección: reflexiones y propuestas. 2023

Rocío Leal Ruiz

30 Libertad vigilada y responsabilidad penal del menor. 2023

María Cruz Ruiz Reyes

31 La reforma de los delitos sexuales. 2024

Gemma Martínez Galindo (Directora)

32 **Desafíos jurídicos de la inteligencia artificial. Reflexiones sobre la toma de decisiones judiciales. 2024**

Alfredo Abadías Selma | Pere Simón Castellano (*Directores*)

33 **Derechos Humanos y tecnologías en la jurisprudencia de la Corte IDH y del TEDH. 2024**

Javier Llobet Rodríguez | Luis Ramón Ruiz Rodríguez (*Coordinadores*)

34 **La financiación ilícita de los partidos políticos. Régimen general y respuesta desde el Derecho penal. 2025**

José Antonio Boada Gutiérrez

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

LOS PARTIDOS
POLÍTICOS:
RÉGIMEN GENERAL
Y FINANCIACIÓN

CAPÍTULO 2

MODELOS PREVIOS

CAPÍTULO 3

LA REGULACIÓN
AUTÓNOMA DEL DELITO
DE FINANCIACIÓN
ILEGAL DE PARTIDOS
POLÍTICO

CAPÍTULO 4

FINANCIACIÓN ILÍCITA
ELECTORAL (ARTÍCULOS
149 Y 150 DE LA LOREG)

CAPÍTULO 5

FINANCIACIÓN ILEGAL Y
CORRUPCIÓN POLÍTICA:
RELACIONES Y CASOS
DE CORRUPCIÓN
DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN ESPAÑA

JOSÉ ANTONIO BOADA GUTIÉRREZ

- Doctor en Derecho Penal Económico. Línea de investigación “El Tratamiento de la Financiación Ilícita de los Partidos Políticos Respuesta General desde el Derecho Penal.
- University Internacional de la Rioja Unir Facultad de Derecho. Escuela de Doctorado.
- Abogado. Miembro del Il·tre Col·legi de l’advocacia de Barcelona ICAB.
- Miembro del Il·tre Col·legi de l’advocacia Penal Internacional CAPI Barcelona.
- Máster Universitario en Derecho Penal Económico. University Internacional de la Rioja Unir Facultad de Derecho.
- Máster Universitario en Derecho Penal Internacional y Transnacional University Internacional de la Rioja Unir Facultad de Derecho.
- Coordinador de Relaciones institucionales de la Asociación Defensa Asociación para la Defensa de la Abogacía Española.
- Vocal de la Junta Directiva de la Asociación de Juristas y Profesionales del Derecho San Raimundo de Peñafort.
- Miembro de la Asociación Española de Canonistas.
- Miembro de la Asociación Internacional de Abogados Laboralistas IELA.
- Miembro del Instituto Español de Analistas Financieros.
- Miembro de la Asociación Española de Mediación.