RESPUESTAS JURÍDICAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

Lorenzo Morillas Cueva

(Director)

Dykinson, S.L.

RESPUESTAS JURÍDICAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

Lorenzo Morillas Cueva
(Director)

Lorenzo Morillas Cueva
(Director)

RESPUESTAS JURÍDICAS FRENTE A LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

Ignacio F. Benítez Ortúzar
María José Cruz Blanca
Antonio Garrido Rubia
Alberto Mora Rodríguez
Juan José Romero Abolafio
Lorenzo Morillas Cueva
Miguel Ángel Cano Paños
José E. Sáinz-Cantero Caparrós
Miguel Ángel Moreno Navarrete
M.ª Concepción Pérez Villalobos
Gonzalo Quintero Olivares
Jesús Barquín Sanz
Bernardo del Rosal Blasco
Aixa Gálvez Jiménez
Ignacio Lledó Benito
Cristina Domingo Jaramillo
Juan Rafael Benítez Yébenes
José Manuel Pérez Lara
Jesús Mª García Calderón
Ramón Terol Gómez
Eva Mª Domínguez Izquierdo
María José Sánchez Robert
Belén Macías Espejo
Juan José Romero Abolafio
Carlos García Méndez
Erik García Herrera
Carlos Antonio Vázquez Azuara
Léo da Silva Alves
Jaime Náquira R.
Roberto Salim-Hanna S.
Israel Ortiz Villar
Cristina Callejón Hernández

Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).
Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

La presente obra es el resultado final de la investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-78563-P "Corrupción política: de la contabilidad irregular en procesos electorales a los delitos de financiación ilegal de partidos políticos" dentro de la Convocatoria de Proyectos de Investigación I+D del Plan Nacional I+D+I Programa Estatal de Fomento de la Investigación, Científica y Técnica de Excelencia, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, concedido y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, bajo la dirección del Dr. Morillas Cueva, como Investigador Principal..

COLECCIÓN ENSAYOS PENALES

Dirigida por
Lorenzo Morillas Cueva

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase *www.dykinson.com/quienes_somos*

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2021

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
http://www.dykinson.es
http://www.dykinson.com

ISBN: 978-84-1377-242-4
Depósito Legal: M-31835-2020

ISBN electrónico: 978-84-1377-533-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

En este libro falta la imprescindible firma de dos autores, excelentes investigadores.
Uno fallecido en trágicas circunstancia;
otro, víctima de una dura enfermedad
que lo ha alejado de la vida científica y universitaria

a Jesús Martínez Ruíz

a José Mª Suárez López

Índice

Abreviaturas XXV

Presentación XXIX

Parte primera
Corrupción política en general

Capítulo primero. *Corrupción política. Concepto, contenido y límites* 3
Ignacio F. Benítez Ortúzar

I. DETERMINACIONES PREVIAS 3

II. IDEAS INICIALES PARA DELINEAR UN CONCEPTO JURÍDICO-PENAL DE CORRUPCIÓN POLÍTICA 10

III. CORRUPCIÓN POLÍTICA COMO PARTE DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA. MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA 15

1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 15

2. El Convenio penal sobre la corrupción (Convenio n. 173) del Consejo de Europa 18

3. La corrupción pública en la normativa interna en España 21

IV. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA COMO PARTE DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA. PECULIARIDADES PROPIAS DE LA "POLÍTICA" 25

V. DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN SENTIDO ESTRICTO A LAS ACTIVIDADES CORRUPTAS EN LA POLÍTICA 27

1. Corrupción política en sentido estricto 28

2. Corrupción política en sentido amplio. Otras actuaciones corruptas en la actividad corrupta sometida a control público 29

2.1. Corrupción electoral. La corrupción política para acceder a los órganos de gestión y gobierno de los poderes públicos. La tutela del sufragio 29

2.2. Corrupción en el funcionamiento de los partidos políticos como instrumentos de participación política 31

2.3. Financiación ilegal de los partidos políticos 33

Capítulo segundo. *La corrupción en la Administración de justicia como forma de corrupción pública* 37

María José Cruz Blanca

I. INTRODUCCIÓN 37

II. LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN SENTIDO ESTRICTO Y LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 39

III. VALORACIÓN Y PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA 42

IV. SISTEMA JUDICIAL, PODER JUDICIAL, INDEPENDENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS 46

V. RESPONSABILIDADES PENALES DERIVADAS DE LAS DISTINTAS MANIFESTACIONES DE CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 50

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN. 55

Capítulo tercero. *Corrupción política y opinión pública* 57

Antonio Garrido Rubia - Alberto Mora Rodríguez

I. CORRUPCIÓN POLÍTICA Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA .. 57

1. Corrupción política y calidad democrática 57

2. Índices comparados de corrupción política 62

II. LA ENTRADA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA AGENDA PÚBLICA 64

1. La entrada de la corrupción política en la agenda pública .. 64

2. La corrupción y el desplome de la confianza en las instituciones políticas, 2011-2015 69

III. LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y LA EMERGENCIA DE NUEVAS FORMACIONES POPULISTAS EN ESPAÑA Y EN EL SUR DE EUROPA 72

IV. EVOLUCIÓN POSTERIOR DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA OPINIÓN PÚBLICA 77

V. EL SESGO PARTIDISTA DE LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA 80

Capítulo cuarto. *La protección de los denunciantes en el contexto de la Unión Europea* 87

Juan José Romero Abolafio

I. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA 87

II. EL DENUNCIANTE: CONCEPTO Y PRECISIONES TERMINOLÓGICAS 90
III. LA SITUACIÓN DEL DENUNCIANTE Y SU PROTECCIÓN 92
IV. LA PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL 95
V. DIRECTIVA (UE) 2019/1937 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 23 DE OCTUBRE DE 2019 RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN 99
1. Objeto de la Directiva 100
2. Ámbito de aplicación material 103
3. Ámbito de aplicación personal 104
4. Canales de denuncia y revelación pública 106
5. Medidas de protección y sanciones 110
6. Transposición por los Estados miembros y seguimiento 113
VI. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROTECCIÓN DEL DENUNCIANTE EN EL CONTEXTO ESPAÑOL Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PÚBLICA 114

Parte segunda
Procesos electorales y corrupción política

Capítulo quinto. ***Doble dimensión penal de la contabilidad irregular en procesos electorales como forma de corrupción*** 121
Lorenzo Morillas Cueva
I. INTRODUCCIÓN 121
1. Cuestiones previas 121
2. Sistemas de financiación 132
II. CONTABILIDAD IRREGULAR 137
1. Cuestiones comunes a ambos delitos 137
1.1. Origen y evolución 137
1.2. Bien jurídico protegido, naturaleza y sujetos del delito 139
2. Falsedades en cuentas electorales 144
2.1. Conducta 145
2.2. Elemento subjetivo 151
2.3. Niveles aplicativos diferenciados en el delito 152
2.4. Penas 155

3. Apropiación indebida de fondos electorales 156
3.1. Conducta y objeto material 156
3.2. Elemento subjetivo 159
3.3. Niveles aplicativos diferenciados en el delito. Pena 163

Capítulo sexto. ***¿Deben tipificarse en el Código Penal las actividades de falseamiento y ocultación en las cuentas de los partidos políticos? Dos modelos en los que inspirarse*** 167
Miguel Ángel Cano Paños

I. INTRODUCCIÓN. DE LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LA FINANCIACIÓN CORRUPTA E ILEGAL 167
II. LA (INSUFICIENTE) RESPUESTA DEL LEGISLADOR ESPAÑOL DEL AÑO 2015: EL ART. 304 BIS CP Y LA SUBSISTENCIA DE DOS ÁMBITOS PROBLEMÁTICOS 173
III. PRIMER MODELO EN EL QUE INSPIRARSE: EL ART. 149 LOREG . 179
IV. SEGUNDO MODELO DE INSPIRACIÓN: EL PARÁGRAFO § 31D DE LA LEY DE PARTIDOS ALEMANA 182
V. PRESUPUESTOS QUE AVALAN LA REFORMA 189
VI. CONCLUSIONES 195

Parte tercera
Financiación ilegal de los partidos políticos

Capítulo séptimo. ***La financiación ilegal de los partidos políticos como forma de "corrupción política": valoraciones y propuestas*** 201
José E. Sáinz-Cantero Caparrós

I. INTRODUCCIÓN 201
II. LA PROBLEMÁTICA DE LOS DELITOS DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS 205
1. Contenido sustancial y bien jurídico de las nuevas figuras 205
2. Principales problemas de la formulación típica de los delitos de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos 210
2.1. El delito de recepción o entrega de donaciones o aportaciones no permitidas destinadas a la financiación de partidos políticos. (art. 304 bis) 211
3. Problemática que plantea el delito de pertenencia a estructuras u organizaciones cuya finalidad sea la financiación ilegal de Partidos Políticos (art. 304 ter) 229

3.1. La justificación del precepto: significado y contenido material 229
3.2. Elementos esenciales de la incriminación 234
III. VALORACIONES FINALES Y ALGUNAS PROPUESTAS 243

Capítulo octavo. ***Las donaciones a los partidos políticos con causa falsa o ilícita*** 251
Miguel Ángel Moreno Navarrete
I. INTRODUCCIÓN 251
II. LAS DONACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS 253
1. La donación en general 253
2. Régimen jurídico 254
3. Los partidos políticos como donatarios 255
4. El donante. Límites subjetivos. Prohibiciones 255
5. El objeto de la financiación privada de los partidos políticos 256
5.1. Las cuotas y aportaciones de los afiliados 257
5.2. Las donaciones en dinero o en especie 258
5.3. Las donaciones dinerarias. Límite objetivos y formalización 258
5.4. Donaciones de bienes muebles e inmuebles. Formalización .. 259
5.5. Pago por tercero. Las cosas y servicios gratuitos. Las operaciones asimiladas 260
5.6. Ventajas en la negociación y condonaciones de deuda 260
5.7. Revocación de las donaciones 260
III. LA CAUSA DE LA DONACIÓN 260
1. Las donaciones con causa ilícita. La ilicitud directa 262
2. Las donaciones a los partidos políticos con causa falsa. La ilicitud indirecta o encubierta 263
IV. CONSECUENCIAS JURÍDICO-PRIVADAS DE LAS DONACIONES ILÍCITAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA NULIDAD CIVIL 267
V. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES. LA IMPORTANCIA DE LA CAUSA 267

Capítulo noveno. ***Estatuto y financiación de los partidos políticos europeos*** .. 271
M.ª Concepción Pérez Villalobos
I. INTRODUCCIÓN 271
II. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EUROPEOS . 274

1. Naturaleza de los partidos políticos europeos 274
2. Los partidos políticos europeos y los grupos políticos 277
III. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS 285
1. Creación y condiciones para la constitución de un partido político europeo 286
2. Organización y funcionamiento 288
IV. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS .. 291
1. Normas generales contenidas en el Reglamento nº 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, y en el Reglamento nº 2018/673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018 291
2. Control y sanciones 294
3. Últimas reformas. Reglamento nº 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019 298
V. CONCLUSIONES 300

Parte cuarta
Prevención, personas y consecuencias jurídicas

Capítulo décimo. ***El Derecho Penal y las empresas públicas: un problema político-criminal*** 303
Gonzalo Quintero Olivares
I. INTRODUCCIÓN 303
II. PRECISIONES CONCEPTUALES 305
1. Empresas y Entidades públicas empresariales 305
2. Las empresas públicas que ejecuten o no ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general . 307
III. SOBRE LAS COMPLIANCES EN EL SECTOR PÚBLICO 309
IV. LAS COMPLIANCES EN LAS *SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS* 310
V. LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS: LA CONTRATACIÓN PÚBLICA 312
1. La exigencia de compliances a los contratantes con las Empresas públicas 315
2. Un excurso: el nuevo régimen de la contratación intragrupo 316
VI. EL NACIMIENTO Y LA DESAPARICIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS 318
ANEXO 319

Capítulo undécimo. ***Responsabilidad criminal corporativa en el marco de la corrupción política. Penas aplicables: normativa y jurisprudencia*** 323

Jesús Barquín Sanz

I. PLANTEAMIENTO 323

II. DELIMITACIÓN NORMATIVA DEL ÁMBITO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL CORPORATIVA EN LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA 328

III. PENAS APLICABLES A LAS PERSONAS JURÍDICAS EN LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA 331

1. El contexto: subsistema punitivo de las personas jurídicas. 331

1.1. Cuestiones generales de las penas interdictivas aplicables a las personas jurídicas 336

1.2. Cuestiones generales de las multas aplicables a las personas jurídicas 341

2. Penas asignadas por el Código Penal 347

IV. CASUÍSTICA JURISPRUDENCIAL 359

Capítulo duodécimo. ***Corrupción política y responsabilidad penal de personas jurídicas*** 383

Bernardo del Rosal Blasco

I. INTRODUCCIÓN 383

II. LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL CÓDIGO PENAL 385

III. LA EXCLUSIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICO-PÚBLICAS Y LA INCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 387

IV. SISTEMA CERRADO DE DELITOS 393

Capítulo decimotercero. ***Prevención del delito y planes de cumplimiento en el marco de los partidos políticos*** 397

Aixa Gálvez Jiménez

I. INTRODUCCIÓN 397

II. PLANES DE CUMPLIMIENTO: CONTENIDO Y CONSECUENCIAS DE SU ADOPCIÓN 399

III. LA INSTAURACIÓN DE LOS PLANES DE CUMPLIMIENTO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS 403

1. La obligación de los partidos políticos de adoptar planes de cumplimiento 403

2. El incumplimiento de la obligación de instaurar modelos de organización y gestión. Posibles vías de sanción 404

IV. ESPECIAL REFERENCIA A LOS CÓDIGOS ÉTICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MÁS REPRESENTATIVOS..... 408

V. CONCLUSIONES..... 415

Capítulo decimocuarto. ***La protección del informante (whistleblower) en los delitos de corrupción política*** 417

Ignacio Lledó Benito

I. BREVE HISTORIA DEL WHISTLEBLOWING EN EEUU 417

1. La Oficina, el Programa y la Protección del Whistleblower en la S.E.C...... 423

1.1. Cómo funciona la Oficina y el Programa de Whistleblower.. 424

1.2. La protección al whistleblower frente a represalias en EEUU ... 425

1.3. Tipos de Whitleblowers para la SEC 429

1.4. Sobre otros Programas de Whistleblower..... 430

1.5. Las leyes que legislan sobre Whistleblowing en EEUU 430

II. BREVE COMENTARIO DIRECTIVA UE 2019/1937 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN O "DIRECTIVA DE PROTECCIÓN AL WHISTLEBLOWER (DENUNCIANTE/ INFORMANTE) O DIRECTIVA WHISTLEBLOWING" 432

III. SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DENUNCIANTES DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2016 436

IV. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA Y SU PROPUESTA DE LEY AL PARLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN DEL WHISTLEBLOWER..... 438

V. EL CANAL DE DENUNCIAS EN ESPAÑA A RAÍZ DEL ART. 31 BIS CP Y OTRAS LEYES ESPAÑOLAS QUE YA LO INCLUÍAN ANTES DE LA DIRECTIVA EU 1937/2019 O *DIRECTIVA WHISTLEBLOWING*..... 440

1. El anonimato y el canal de denuncias..... 445

2. La cultura de cumplimiento normativo y el canal de denuncias en las organizaciones empresariales..... 448

3. El Código Ético y el canal de denuncias o *whistleblowing*... 450

4. Las medidas disciplinarias en el canal de denuncias. 452

Capítulo decimoquinto. ***La prevención de la corrupción en la administración pública a través de whistleblowing y la valenza de derechos*** 453

Cristina Domingo Jaramillo

I. INTRODUCCIÓN 453

II. EL PAPEL DEL *WHISTLEBLOWER* PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN 457

1. Alcance de la figura del informador 457

2. Agentes que pueden interponer denuncia sobre casos de corrupción en la Administración Pública 461

3. Canales de denuncia 462

3.1. Internos 462

3.2. Externos 465

3.3. Posibilidad de implantar un modelo mixto de denuncia 466

III. IMPLICACIÓN EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL WHISTLEBLOWING 469

1. Límites genéricos a cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales 470

2. Libertad de información frente al especial deber de reserva del funcionario público 471

IV. CONCLUSIONES 474

Parte quinta
Procedimiento procesal, fiscalidad, contratación y acceso a la función pública

Capítulo decimosexto. ***Algunos aspectos procesales de la corrupción política*** 479

Juan Rafael Benítez Yébenes

I. INTRODUCCIÓN 479

II. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 481

III. LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN. CAUCE PROCESAL PARA SU ENJUICIAMIENTO 484

IV. CUESTIONES VARIAS QUE SUELEN PLANTEARSE EN LA INSTRUCCIÓN, CONOCIMIENTO Y FALLO DE LAS CAUSAS SEGUIDAS POR ESTOS DELITOS 488

1. Determinación de la competencia 488

1.1. La conexidad delictiva 489

1.2. Los aforamientos 491
1.3. Las normas de reparto de asuntos entre Juzgados de igual clase. Infracción e irregularidades en su aplicación 493
2. Macroprocesos 494
2.1. Problemas de manejo del volumen documental. Digitalización de la causa 496
2.2. Estrategias para facilitar la celebración del juicio oral 497
3. El efecto mediático, y los juicios paralelos 503
3.1. Posibles remedios a los negativos efectos de la presión mediática 505
4. Legitimación procesal de partidos políticos y entidades jurídico-públicas 508
4.1. Como investigados y acusados 508
4.2. Como Acusación Popular 509
V. CONCLUSIONES 513

Capítulo decimoséptimo. ***Fiscalidad de los partidos políticos*** 515
José Manuel Pérez Lara
I. INTRODUCCIÓN: RECURSOS ECONÓMICOS 515
II. FISCALIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 516
III. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: RENTAS EXENTAS 518
1. Financiación pública: Las subvenciones percibidas con arreglo a lo dispuesto en Ley Orgánica 8/2007 519
2. Recursos procedentes de la financiación privada 522
2.1. Los rendimientos obtenidos en el ejercicio de sus actividades propias 522
2.2. Rendimientos procedentes de los bienes y derechos que integran el patrimonio del partido político 526
2.3. Aportaciones de los afiliados (IRPF) 526
2.4. Donaciones privadas (IRPF) 528
2.5. Otras situaciones 533
3. Base imponible 534
4. Tipo de gravamen 535
5. Obligación de declarar 535
6. Exoneración de retención 537
IV. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO 538

V. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS 542
VI. HACIENDA LOCAL 542

Capítulo decimoctavo. ***El nepotismo como forma de prevaricación y ejemplo de administración desleal*** 549
Jesús Mª García Calderón
I. NEPOTISMO Y DERECHO PENAL 550
II. EL NEPOTISMO COMO FORMA DE PREVARICACIÓN ADMINISTRATIVA 556
1. Consideraciones generales 556
2. Nepotismo y Administración local 560
3. Una estructura criminológica *estable* 564
III. LA DISTINCIÓN CON EL DELITO DE NOMBRAMIENTOS ILEGALES 569
IV. EL CONCURSO MEDIAL CON LA ADMINISTRACIÓN DESLEAL. 570
V. NEPOTISMO Y FALSEDAD DOCUMENTAL 572
VI. CONCLUSIONES 573

Capítulo decimonoveno. ***La aplicación a los partidos políticos de la Ley de Contratos del Sector Público*** 575
Ramón Terol Gómez
I. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL 575
II. ANTECEDENTES. DE LA DIRECTIVA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU TARDÍA TRASPOSICIÓN A LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 577
III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO 580
1. Consideraciones de carácter general sobre el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público. 580
2. La referencia expresa al régimen de contratación de los partidos políticos del artículo 3.4 y su alcance 582
2.1. El tenor literal del precepto y una primera cuestión: ¿El partido político como poder adjudicador? 582
2.2. La referencia a los contratos sujetos a regulación armonizada 586
3. Los partidos políticos en el recurso especial en materia de contratación 588

3.1. Consideraciones generales sobre el recurso especial en materia de contratación ... 588
3.2. La legitimación de los partidos políticos en este ámbito ... 592
3.3. Un apunte respecto de la compleja interposición del recurso contra actuaciones de los partidos políticos ... 594
4. Contratos excluidos relacionados con "campañas políticas" ... 595
5. Sobre las instrucciones internas en materia de contratación ... 596
IV. UNA BREVE RECAPITULACIÓN CONCLUSIVA ... 597

Parte sexta
Delitos de carácter instrumental

Capítulo veinte. ***El delito de cohecho como instrumento de corrupción política*** ... 601
Eva Mª Domínguez Izquierdo
I. PANORÁMICA GENERAL Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL ... 601
II. NECESIDAD DE MEJORAS EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN: LAS MEDIDAS EXTRAPENALES ... 607
III. EL DELITO DE COHECHO COMO PARADIGMA DE CORRUPCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA ... 610
IV. EL COHECHO Y LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA: EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO ... 611
V. FIGURAS DE COHECHO Y CORRUPCIÓN POLÍTICA ... 617
1. Elementos comunes al cohecho pasivo ... 619
1.1. Sujetos del delito: autoridad o funcionario y asimilados ... 619
1.2. Los verbos típicos ... 621
1.3. "Dádiva, favor o retribución de cualquier clase, ofrecimiento o promesa": la adecuación social del concepto ... 623
1.4. Beneficiario de la dádiva: "en provecho propio o de un tercero" ... 626
1.5. "En el ejercicio del cargo" ... 627
2. Modalidades típicas del delito de cohecho pasivo ... 628
2.1. Cohecho propio ... 628
2.2. Cohecho impropio ... 630
VI. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD EN SUPUESTOS DE COHECHO POLÍTICO ... 643

Capítulo veintiuno. ***Blanqueo de capitales y enriquecimiento ilícito en el ámbito de la corrupción política*** 651

María José Sánchez Robert

I. INTRODUCCIÓN 651

II. EL BLANQUEO DE CAPITALES EN LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS 655

1. Evolución de la normativa comunitaria 656

2. El blanqueo de capitales en las Directivas (UE) 2015/849, de 20 de mayo y 2018/843, de 30 de mayo 659

3. La Directiva (UE) 2018/1673, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal 671

III. MEDIDAS CONTRA LOS PARAÍSOS FISCALES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA. LAS LISTAS DE PARAÍSOS FISCALES 675

IV. LA TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE BLANQUEO DE CAPITALES EN EL CÓDIGO PENAL ESPAÑOL 679

V. CONSIDERACIONES FINALES 692

Capítulo veintidós. ***La malversación propia: un delito instrumental de corrupción política*** 697

Belén Macías Espejo

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN 697

II. EL DELITO DE MALVERSACIÓN TRAS SU REFORMA POR LO 1/2015 698

III. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO 700

IV. LA AUTORIDAD COMO SUJETO ACTIVO 704

V. OBJETO MATERIAL: EL PATRIMONIO PÚBLICO 705

VI. MODALIDADES DELICTIVAS 708

1. Tipo básico 709

1.1. Administración desleal 709

1.2. Apropiación indebida 712

2. Tipos agravados 713

2.1. Tipo agravado 713

2.2. Tipo hiperagravado 715

3. Tipos atenuados 717

3.1. Tipo atenuado en atención a la cuantía 717

3.2. Tipo atenuado por reparación del perjuicio o por colaboración 718
VII. CUESTIONES VINCULADAS A LA CULPABILIDAD 720
VIII. AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN 721
IX. CONCURSOS 723
X. DISPOSICIÓN COMÚN 725

Capítulo veintitrés. ***Tráfico de influencias*** 727
Juan José Romero Abolafio
I. INTRODUCCIÓN 727
II. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN DE LOS DELITOS DE TRÁFICO DE INFLUENCIAS EN EL CÓDIGO PENAL DE 1995 ... 733
III. EJERCICIO DE INFLUENCIAS SOBRE FUNCIONARIO O AUTORIDAD (ARTS. 428 Y 429 CP)..... 737
1. Influencia y prevalimiento 740
2. Resolución..... 747
3. Beneficio económico 750
4. Delimitación y relaciones concursales 751
IV. OFRECIMIENTO DE INFLUENCIAS A PARTICULAR (ART. 430 CP) 758
1. Conducta típica 762
2. Delimitación y relaciones concursales 765
V. CONSIDERACIONES FINALES 768

Parte séptima
Perspectiva comparada de política criminal

Capítulo veinticuatro. ***El combate a la corrupción en México en materia político-electoral y la eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción***..... 773
Carlos García Méndez - Erik García Herrera -
Carlos Antonio Vázquez Azuara
I. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO..... 774
II. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO..... 774
III. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN 777

IV. LA "MERCADOTECNIA ANTICORRUPCIÓN" Y "EDUCAR CON PERSPECTIVA ANTICORRUPCIÓN", COMO PROPUESTAS PARA COADYUVAR CON EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO 781
V. CONCLUSIONES 783

Capítulo veinticinco. ***Corrupción política en Brasil: formas, causas y efectos*** .. 785
Léo da Silva Alves

I. INTRODUCCIÓN 785
Discurso endémico y corrupción 787
II. ENTORNO DE CORRUPCIÓN 787
III. FORMAS, CAUSAS Y EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA .. 789
1. Tipos/formas de corrupción 789
2. ***Modus operandi*** 790
3. Causas de la corrupción 792
4. Consecuencias de una práctica política oscura 794
5. Elecciones 2018: continuidad del modelo 795
6. Política, mentiras y psicópatas 797
7. Efectos de la corrupción 800
IV. CONCLUSIÓN 800

Capítulo veintiséis. ***De la corrupción en los procesos electorales y de los partidos políticos: marco jurídico-penal en Chile*** 803
Jaime Náquira R. - Roberto Salim-Hanna S.

I. GENERALIDADES DE LOS DELITOS ELECTORALES EN CHILE ... 803
1. Tratamiento de los delitos electorales en Chile 803
2. Fuentes relevantes 804
3. Últimas incorporaciones y proyectos de ley en discusión ... 805
II. PRIMERA PARTE: CATÁLOGO DE DELITOS ELECTORALES 805
1. Clasificación propia de los delitos electorales 805
1.1. Delitos relacionados al acto mismo de votación o sufragio 806
1.2. Delitos relacionados a documentos, datos e información de relevancia 806
1.3. Delitos relacionados al correcto desarrollo del evento electoral 808
1.4. Delitos relacionados a beneficios económicos u otras recompensas .. 810
1.5. Otros delitos 810
2. Penalidad 811

III. SEGUNDA PARTE: DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS 812
1. Introducción 812
2. Consideraciones previas: evolución del financiamiento político en Chile 812
3. Descripción del régimen vigente de financiamiento político en Chile 814
3.1. Régimen de financiamiento de los partidos políticos 816
3.2. Régimen de financiamiento de las campañas electorales 816
4. Sanciones al financiamiento irregular de la política 817
4.1. Otorgamiento u obtención de aportes irregulares. Hipótesis de Exceso. (art. 27 bis inc. 1) 820
4.2. Otorgamiento u obtención de aportes irregulares. Hipótesis de persona jurídica. (art. 27 bis inc. 2) 822
4.3. Ofrecimiento o solicitud indebida de aportes electorales (art. 27 bis inc. 3) 823
IV. CONCLUSIONES 823

Capítulo veintisiete. *Campañas electorales en México y su financiación desde la delincuencia organizada: fracaso anunciado de la gobernabilidad* 827
Israel Ortiz Villar
I. ESTIMACIONES PRELIMINARES 827
II. FINANCIAMIENTO ILÍCITO EN CAMPAÑAS ELECTORALES .. 829
1. La homologación operativa: el financiamiento privado y el del crimen organizado 832
1.1. Estratagemas del financiamiento particular 834
1.2. Tretas financieras de la delincuencia organizada 840
2. El dinero del crimen, transgresor del principio de equidad 842
3. Los esfuerzos institucionales sobre la regulación del financiamiento 844
III. EL SOMETIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD 847
1. Clientelismo electoral: pacto *de facto* hacia la ingobernabilidad 849
2. La subasta del voto ciudadano y los costos para la gobernabilidad 853
IV. REFLEXIONES FINALES 856

Capítulo veintiocho. ***La financiación ilícita de partidos políticos en Italia*** 863
Cristina Callejón Hernández

I. INTRODUCCIÓN 863
II. TIPOS PENALES ITALIANOS 867
1. Bien jurídico protegido 872
2. Conducta típica 874
2.1. Financiación pública de partidos políticos 874
2.2. Financiación societaria oculta de partidos políticos 876
2.3. Financiación por parte de personas físicas 879
3. Objeto material 879
4. Elemento subjetivo 880
5. Consumación 881
6. Formas imperfectas de ejecución 881
7. Pena 882
III. ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A LA FINANCIACIÓN LEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS 882
1. Omisión de declaración conjunta ante la Cámara de los Diputados 882
2. Otros ilícitos administrativos 885
IV. FINANCIACIÓN ILÍCITA DE PARTIDOS POLÍTICOS. DERECHO PENAL VS DERECHO ADMINISTRATIVO 890

Resultados a manera de conclusiones 899

ABREVIATURAS

AAP	Auto de la Audiencia Provincial
AAVV	Autores varios
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AJD	Actos Jurídicos Documentados
AP	Audiencia Provincial
art./arts.	Artículo/artículos
ATS	Auto del Tribunal Supremo
ATSJ	Auto del Tribunal Superior de Justicia
BNG	Bloque Nacionalista Galego
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
C's	Ciudadanos
Cap.	Capítulo
CC	Coalición Canaria
CCAA	Comunidades Autónomas
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
CEE	Comunidad Económica Europea
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial
Cfr.	Confrontar
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CiU	Convergència i Unió
COI	Comité Olímpico Internacional
Coord./Coords.	Coordinador/Coordinadores
COVID-19	Coronavirus disease 2019
CP	Código Penal
CPTR-73	Código Penal. Texto Refundido de 1973
DGT	Dirección General de Tributos
Dir./Dirs.	Director/Directores
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público

ECLI	European Case Law Identifier
Ej.	Ejemplo
EM	Exposición de Motivos
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FCA	False Claims Act
FD/FDs	Fundamento de Derecho/Fundamentos de Derecho
FGE	Fiscalía General del Estado
FJ	Fundamento Jurídico
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GG	Grundgesetz
GPS	Global Positioning System
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICP	Índice de Percepción de la Corrupción
ICV	Iniciativa por Cataluña Verdes
IFE	Instituto Federal Electoral
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre Sociedades
IU	Izquierda Unida
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JJOO	Juegos Olímpicos
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LECrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
Ley SOX	Ley Sarbanes-Oxley
LGT	Ley General Tributaria
LIRPF	Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LIS	Ley del Impuesto sobre Sociedades
LIVA	Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido
LO	Ley Orgánica
LOFPP	Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos
LOPD	Ley Orgánica de Protección de Datos
LOPDGDD	Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOPP	Ley Orgánica de Partidos Políticos
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas

LPBCFT	Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
MF	Ministerio Fiscal
NSA	National Security Agency
NU	Naciones Unidas
núm./nº	número
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLAF	Oficina Europea de Lucha Antifraude
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
pág./págs.	Página/páginas
párr.	Párrafo
PartG	Gesetz über die politischen Parteien, Parteiengesetz
PBC/FT	Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo
PIB	Producto Interior Bruto
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
ReDCE	Revista Española de Derecho Constitucional Europeo
RGIT	Reglamento General de Inspección de los Tributos
RIRPF	Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
RIS	Reglamento del Impuesto sobre Sociedades
RJ	Repertorio de Jurisprudencia
ROJ	Repositorio Oficial de Jurisprudencia
RPPJ	Responsabilidad penal de las personas jurídicas
RRHH	Recursos humanos
SEC	Securities and Exchange Commission
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias
STC/SSTC	Sentencia/Sentencias del Tribunal Constitucional
STS/SSTS	Sentencia/Sentencias del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

TFUE.....	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Tit.....	Título
TPO.....	Transmisiones Patrimoniales Onerosas
TRLITPyAJD.....	Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
TRLMV	Texto refundido de la Ley del Mercado de Valores
TRLRHL.....	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TUE.....	Tratado de la Unión Europea
UCO.....	Unidad Central Operativa
UE	Unión Europea
UF	Unidad de Fomento
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UPyD.....	Unión Progreso y Democracia
vid.....	véase
vol.....	Volumen

Resultados a manera de conclusiones*

PARTE PRIMERA

1ª.1º. El concepto de corrupción política ha de arrancar del propio significado de las palabras, a partir del cual, podrán ir incorporándose determinados elementos propios de la disciplina, que se harán más cualificados cuanta mayor especialización adquieran los propios contenidos. Se trata de una materia que cabe analizarse desde múltiples prismas, y que está revestida de cierta ambigüedad, ya que aquello que una sociedad llama corrupto depende de su legislación, de sus códigos morales o éticos y de su sistema político.

2ª.1º. Los datos reales denotan la dificultad existente para medir la corrupción, dándose esa paradoja entre la percepción de una corrupción política generalizada frente a vivencia personal prácticamente en relación a la corrupción, especialmente respecto de la corrupción política.

3ª.1º. En un lenguaje común, la corrupción política se cimentará en la práctica sobre la utilización de las funciones y medios del gobierno de administraciones públicas, en provecho de quienes participan directa o indirectamente tanto en las directrices por la que deben llevarse a cabo las políticas de gobierno como en la propia actividad de gobierno, incluyendo la de quienes aspiran a regir esos asuntos públicos.

4ª. 1º. La corrupción es propia de las organizaciones públicas, de sus estructuras y de las formas de gobierno de los Estados. En dicho ámbito es en los sistemas democráticos en los que la corrupción es más relevante, no porque sea cuantitativa o cualitativamente mayor, sino porque es el único sistema de gobierno que gira sobre la homogeneidad de todas las personas que componen la sociedad, donde es esencial la transparencia tanto en los criterios con los que se toman las decisiones, como en las actuaciones que se ejecutan al respecto.

5ª.1º. La corrupción en las sociedades democráticas va a afectar al ejercicio del gobierno (en sentido amplio) de los poderes públicos, tanto a la hora de legis-

---

* La ordenación numérica marca en primer lugar, el orden de la conclusión; en segundo, el Capítulo del libro a la que corresponde. Este epígrafe ha sido coordinado por Lorenzo Morillas Cueva sobre las aportaciones de los/as autores/as.

lar como a la de ejecutar lo legislado; pero también, y muy especialmente, a todas las conductas dirigidas al acceso a los órganos de gobierno de esos poderes públicos. La corrupción, en tal sentido, parte de las características y peculiaridades propias de la estructura del poder político en el Estado Democrático de Derecho, incluyendo las corruptelas que se producen en los procesos electorales, con la tutela de la integridad del sufragio. Además, en Estados Democráticos construidos sobre un sistema de partidos políticos, también deben incluirse dentro de este concepto amplio de corrupción política las "corruptelas" dentro dichos partidos, tales como la financiación ilegal o las prácticas de corrupción en el acceso y control a los órganos de gestión del partido político. En su dimensión estricta, hay que distinguir la corrupción del agente público por elección o designación con un fin de enriquecimiento personal privado (que funcionaría igual que la corrupción del funcionario público de carrera, como corrupción administrativa) de la corrupción del agente público por elección o designación con un fin político (mantenerse en el poder, conseguir más poder para el Partido Político al que representa, etc.). Esta última sería la auténtica corrupción política en sentido estricto.

1ª.2º. En los Estados democráticos de Derecho el sistema judicial desempeña un papel muy destacado en la lucha contra la corrupción pues a él corresponde su persecución y castigo contribuyendo, entonces, a reducir su expansión y, al tiempo, a tratar de disuadir de la comisión de futuros delitos relacionados con aquélla. En dicho marco contextual, esto es, en el de la Administración de Justicia, las personas encargadas de la investigación, persecución y sanción de las actividades corruptas son, principalmente, los Órganos judiciales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Fiscalía.

2ª.2º. La contribución que hace la Administración de justicia a la lucha contra la corrupción requiere, como premisa ineludible, que las personas que funcionalmente la integran se encuentren igualmente libres de aquélla; lo contrario solo provocaría una comprensible desconfianza social en la Justicia con el consiguiente debilitamiento de cualquier Estado que se proclame Democrático y de Derecho pues, en palabras de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados en su *Informe sobre Corrupción Judicial y Crimen organizado* (2017), "la corrupción judicial debilita la administración de la justicia. Su existencia en cualquier etapa del proceso judicial supone un impedimento sustancial al ejercicio del derecho de las personas a un juicio imparcial, y menoscaba gravemente la confianza de la población en la judicatura".

3ª. 2º. Algunas instituciones y organismos internacionales se han ocupado de lo que denominan "corrupción judicial". Tras el análisis de sus informes y de los escasísimos estudios doctrinales que se han dedicado al tema se propone en este Libro una distinción, conceptual y material, entre las conductas que integran la corrupción judicial en sentido estricto, y la corrupción judicial en sentido amplio o corrupción en el ámbito de la Administración de justicia. La primera queda integrada por aquellos comportamientos torticeros llevados a cabo por los sujetos que tienen atribuido con carácter exclusivo el ejercicio de la función jurisdic-

cional -ejecutando y haciendo ejecutar lo juzgado-; esto es, jueces y magistrados, cuando, incumpliendo gravemente los deberes propios de su función, pretendan obtener un beneficio, para sí mismos o para terceros, ajeno al que debe derivarse del ejercicio de su actividad. Los delitos que podrían quedar acomodados en este concepto estricto son los delitos de prevaricación judicial -arts. 446 a 449 CP-, cohecho cometido por un juez en su calidad de funcionario público-art. 419 CP-, el de arrogación de atribuciones administrativas por un juez y magistrado -art. 507 CP- y el delito de no inhibición del art. 509 CP.

4ª.2º. La corrupción judicial en sentido amplio o corrupción en el contexto de la Administración de justicia abarcaría aquellos comportamientos torticeros llevados a cabo en este ámbito por alguna de las personas que colaboran con el sistema judicial: fiscales, letrados de la Administración de Justicia, gestores procesales, etc. También los realizados por jueces cuando no actúen en el ejercicio de su potestad jurisdiccional sino en asuntos de otra naturaleza que afecten a materias tales nombramientos, ascensos, traslados o aplicación del régimen disciplinario (miembros del CGPJ). Esta modalidad amplia reconduciría principalmente a algunos de los delitos integrados entre los "Delitos contra la Administración de Justicia" y entre los "Delitos contra la Administración Pública" en este último caso especialmente relevantes son los delitos de prevaricación administrativa y cohecho.

5ª.2º . Dado el particular rechazo que produce para un Estado de Derecho la corrupción judicial, principalmente la definida en sentido estricto, se considera muy oportuno llevar a cabo un continuo análisis, estudio y seguimiento de esta modalidad de corrupción pública que permita su adecuado control y la sanción penal de sus responsables.

1ª.3º. El problema de la corrupción se integra en el debate más amplio sobre la calidad de las democracias y, en concreto, dentro del componente del Estado de Derecho, como una de las principales dimensiones procedimentales a que alude el concepto de calidad democrática. El deterioro en la percepción ciudadana acerca de la gravedad y de la extensión de la corrupción afectan el nivel de calidad democrática.

2ª.3º. En una perspectiva comparada, se aborda la medición de la propia percepción de la corrupción de acuerdo a los índices de Transparencia Internacional. Los autores concluyen que España registra desde 2012 un deterioro en la percepción de los ciudadanos en relación con la corrupción política, tanto en el Índice de Transparencia Internacional como en diferentes Eurobarómetros y en las encuestas de opinión pública oficiales, publicadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas. El ciclo de mayor preocupación ciudadana con el problema de la corrupción se desarrolla entre 2012 y 2018.

3ª.3º. En el capítulo se analiza la entrada en la agenda pública del problema de la corrupción política y se concluye que se trata de un destacado tema transversal del debate político, especialmente en las elecciones de 2015 y 2016, que acaba solapándose con el otro gran tema transversal de este periodo, la crisis económica, tema de campaña central en las elecciones de 2011. A diferencia de

otros periodos políticos, los temas transversales dominaron la agenda política en detrimento de los temas ideológicos o posicionales.

4ª.3º. En el estudio de las fluctuaciones registradas en las tendencias de la opinión pública acerca de la gravedad y la extensión de la corrupción en la democracia española, los datos confirman el carácter contextual de la percepción de los ciudadanos al corroborar la importancia del contexto de la crisis de eficacia del sistema político para que la crisis de legitimidad que comportan los sucesivos casos de corrupción encuentren un mayor y más amplio eco en la opinión pública: el contexto de grave crisis económica, debido a la incapacidad de los gestores públicos para paliar los duros efectos de la profunda recesión económica de 2008-2012, es el que permite amplificar en la opinión pública las noticias relativas a los procedimientos judiciales abiertos por corrupción política en dicho periodo; en un contexto de crecimiento o de estabilidad económica, el eco de los casos de corrupción es menor, como se confirma en España.

5ª.3º. Finalmente, el estudio de la opinión pública española, en el periodo analizado en relación con la corrupción, confirma un cierto y claro sesgo partidista en la opinión pública respecto a la corrupción, al juzgar los ciudadanos los casos de corrupción de un modo distinto en función de si los dirigentes políticos implicados en los mismos pertenecen o no al partido de su preferencia.

1ª.4º. En el contexto internacional podemos observar diferentes propuestas en torno a la protección de los denunciantes de actos de corrupción; entre ellos, por su alcance, resulta destacable la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003. En este marco, la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión supone un importante avance en el contexto europeo para la protección de los alertadores. Aunque la Directiva pretende fijar unas «*normas mínimas comunes*», plantea la posibilidad de que los Estados miembros aborden la cuestión de la protección del denunciante de forma expansiva, planteamiento que podría suponer un revulsivo para abordar esta importante cuestión.

2ª.4º. Una transposición mínima de las bases normativas que plantea la Directiva puede suponer una situación jurídica compleja de coexistencia de diferentes regímenes de protección del denunciante. En el caso español, solo determinadas Comunidades Autónomas cuentan con un estatuto de protección del denunciante, y a nivel estatal no existe una norma a tal efecto. En consecuencia, tras la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, el alertador de infracciones del Derecho de la Unión gozaría de derecho de protección; sin embargo, otros denunciantes no quedarían cubiertos por este régimen, generándose importantes diferencias.

3ª.4º. Tras la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión y atendiendo a la estructura estatal generalizada,

es posible que coexistan diferentes regímenes de protección. Desde una óptica política, el resultado es una situación de incoherencia en la respuesta del ordenamiento jurídico, transmitiendo un mensaje de desconfianza en el sistema, que desincentiva a la denuncia de posibles infracciones, y en consecuencia, los fundamentos que subyacen al alertador, incluyendo su lógica político-criminal, resultan menoscabados.

4ª.4º. La Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión supone una invitación a la revisión del marco normativo presente en todos los Estados miembros sobre la cuestión. En el caso español, a pesar de que las evidencias estadísticas demuestran la necesidad de abordar el problema de la protección de los alertadores, asunto de relevancia habida cuenta de su condición de informadores clave para la transmisión de la "*notitia criminis*". Sin embargo, en el ordenamiento español se trata de una propuesta que no ha fructificado hasta el momento a nivel estatal, asunto que es necesario desbloquear, siendo posible un enfoque alternativo, tanto para la protección de los denunciantes como, en sentido más amplio, para la implementación de un enfoque preventivo, en clave de *compliance*, como el presente en algunas Comunidades Autónomas, con importantes avances al respecto.

5ª.4º. La transposición de la citada Directiva (UE) 2019/1937 supone superar su contenido mínimo de protección para abordar, desde una perspectiva más amplia, el marco de integridad presente en el contexto español. En este sentido, resulta de particular interés la Recomendación de la OCDE sobre integridad pública, que propone el desarrollo de un marco con efectos sobre el propio contexto del denunciante y que, a la postre, favorece la eficacia del régimen de protección del denunciante.

PARTE SEGUNDA

1ª.5º. No cabe duda, y así se mantiene en texto, que el derecho electoral es un pilar fundamental para los Estados democráticos en cuanto garantiza, al menos en teoría, la expresión del voto ciudadano, tanto activo como pasivo, en libertad y bajo parámetros de igualdad. Pero no siempre es así, pues la utilización torticera de mecanismos electorales viciados produce una visión sumamente negativa de conductas manipuladoras que calan dañinamente en la esencia democrática de limpieza electoral por la que ha de caminar semejante y necesaria proyección en el Estado de Derecho. La corrupción en general, y la electoral en particular, son las muestras, posiblemente de mayor dimensión, de tales perturbaciones a los principios más básicos de los sistemas constitucionales democráticos.

2ª.5º. En dicha línea, la Constitución española invoca y exige un Ley -Orgánica- del Régimen Electoral General. De esta forma se elabora y promulga la LOREG, con la que se cumple el imperativo constitucional y, al mismo tiempo,

se hace un planteamiento global sobre los objetivos constitucionales al respecto. Desde la perspectiva penal, se trata de una ley penal especial impropia, de multiformes dimensiones, aunque especialmente de carácter administrativos y procesal. Curiosamente y sobre la abundancia de normas de esta naturaleza, la regulación, entre otras disfuncionalidades de la propia potestad sancionatoria, de las infracciones electorales y de sus sanciones es parca y sumamente discutible, con una técnica no especialmente adecuada. Con respecto a los delitos electorales, su regulación, por contra, es especialmente casuística, con mezcla de conductas y solapamientos, en algunas ocasiones, de los sujetos del delito. Dicha heterogeneidad de tipos penales y su poca acertada sistematización dificulta la fijación de un bien jurídico común, que es preciso situar en el proceso electoral, lo que no impide, sino que se complementa, en algunos casos, con otros objetos de protección más específicos.

3ª.5º. Es de destacar, sobre semejante proyección, la invocación que hace el legislador, en el inicio del Capítulo dedicado a los delitos e infracciones electorales (artículo 137), a la imposición de la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo para todos los delitos en él contenidos. Propuesta desafortunada en su contenido, pues es de duración indeterminada, al no concretarse los límites mínimos ni máximos y, en dicho sentido, desproporcionada, con lo que supone una conculcación del principio de legalidad en su variable material y, en consecuencia, de difícil ubicación constitucional.

4ª.5º. El objetivo prioritario de este capítulo es el referido dentro de los delitos electorales a la financiación ilegal de los procesos electorales, cuyos sistemas de financiación se dirigen a semejante financiación electoral, a diferencia de la concreta financiación ilegal de los partidos políticos, artículos 304 bis y 304 ter del Código penal. La perspectiva penal de aquella a la que se integra, con una interpretación, posiblemente demasiado extensiva bajo el señalamiento de contabilidad irregular, que se percibe como la más reconocida forma de corrupción dentro de este ámbito y donde se incluye los artículos 149—delito por falseamiento de cuentas electorales— y 150 —delito de apropiación indebida de fondos electorales—.

5ª.5º. El artículo 149 se muestra como un delito de falsedad ideológica propio del especio electoral en el que se mueve; autónomo, por tanto, del acogido en el artículo 390 del Código penal, y cuyo objeto de protección es, de manera única, el susodicho proceso electoral desde una visión propia y definitoriamente concretada y limitada a la dimensión electoral, pues no se trata, en atención con otros tipos —por ejemplo, los relacionados con el censo electoral, con las Juntas y Mesas electorales, con proclamaciones indebidas, con el voto por correo, con la emisión de varios votos—incluibles en la unicidad del objeto de protección y más cercanos al procedimiento electoral, algunas de cuyas conductas tienen dudosa ubicación como delitos y se presentan por su contenido y alcance más próximas a infracciones electorales de carácter administrativo, sino de la financiación y contabilidad que requiere cualquier proceso electoral, objetivo esencial para una adecuada práctica electoral democrática. A diferencia de lo señalado para el artículo 149,

el artículo 150 dirige a la necesaria interpretación de una dualidad en relación al bien jurídico y al contenido típico, porque no es exclusivamente un delito electoral que lo es, sino que, además, se visualiza sobre la doble composición de su conducta típica direccional con la apropiación indebida y con la administración desleal recogidas en el Texto punitivo, incluso, aquel con pena de mayor gravedad. Se está de tal manera percibido, ante un bien jurídico pluridisciplinar, proceso electoral en cuanto garantía de pulcritud, libertad de elección y de formación de la voluntad popular, cuya protección, en términos generales, será prioritaria por especial, junto al patrimonio, en clave de cuentas electoral, de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores.

6ª.5º. En cualquier caso, y como reflexión conclusiva final y general, los delitos electorales y, en concreto, los incluidos en los artículos 149 y 150, aunque mejorables, su misma incorporación a la Ley ya es un dato positivo. Suponen, estos últimos, dos importantes posibilidades de respuesta a relevantes conductas de corrupción en un ámbito tan sensible para el Estado social y democrático de Derecho como es el del proceso electoral, base y fundamento de la democracia participativa. Ello no quiere decir, sino todo lo contrario, que no sea conveniente una amplia revisión legislativa que adapte sus contenidos, alcance y sistematización a parámetros más actuales que los precisados por una LOREG a la que se le nota el paso del tiempo y, en consecuencia, un cierto alejamiento a las demandas ciudadanas, en una cuestión tan sensible como los procesos electorales.

1ª.6º. El art. 304bis CP, el cual regula el delito de financiación ilegal de partidos políticos, presenta una serie de lagunas punitivas, entre las que se encontrarían las conductas relacionadas con el falseamiento u ocultación de aportaciones realizadas a los partidos políticos en relación a su funcionamiento ordinario.

2ª.6º. Debido a la relevancia constitucional que sin duda tienen los partidos políticos *ex* Art. 6 CE, resulta necesario incluir las conductas de falseamiento u ocultación de aportaciones en la contabilidad ordinaria. Para ello, existe el indicado art. 149 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que se podría tomar como modelo.

3ª.6º. Otra disposición que se podría tomar como modelo es el parágrafo § 31d de la Ley de Partidos alemana (*Parteiengesetz*), el cual penaliza una serie de comportamientos dirigidos a aportar datos incorrectos en un informe de rendición de cuentas de un partido político, a falsear, fragmentar ilícitamente en cantidades más pequeñas u ocultar una donación recibida por un miembro de un partido político, o bien las conductas destinadas a falsear u ocultar datos relevantes de las cuentas de un partido; conductas estas últimas realizadas por los auditores externos o sus ayudantes.

4ª.6º. En las conductas de falseamiento u ocultación de aportaciones con respecto a la contabilidad ordinaria debería estar incluidos, como sujetos activos, no sólo los propios integrantes del partido en relación a la contabilidad interna, sino también los auditores y órganos de control externo que hagan constar este tipo de falsedades en sus informes relativos a la contabilidad del partido político.

5ª.6º. De este modo, al sancionar tanto las actividades de financiación ilegal (vigente art. 304bis CP) como las falsedades en la contabilidad ordinaria de los partidos políticos, se abarcaría todo el entramado necesario para llevar a cabo la financiación ilegal de los partidos políticos.

PARTE TERCERA

1ª.7º. Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos presentan una regulación desubicada, técnicamente deficiente, incompleta, con una penalidad disparatada tanto por defecto en el caso del delito del artículo 304 bis, como por exceso en el caso de los delitos que se contienen en el artículo 304 ter. Esto ha llevado a que sea una normativa inaplicable por lo que con razón se ha afirmado que supone un claro ejercicio, uno más, del siempre denostado "derecho penal simbólico". Sin duda, la causa fundamental de tal cúmulo de defectos no es otra que el "apresuramiento" Sin embargo, el resultado de esta concreta iniciativa no podía ser otro que generar unas normas ineficaces, ineficientes por difíciles de aplicar, y que reclamaban a todas luces un replanteamiento a través de su reforma, como ya se intentó de forma frustrada en 2017 sin que la iniciativa prosperara por el convulso clima político que a partir de esas fechas ha vivido la política española. Tal resultado no podía ser otro cuando no hay auténtica voluntad de hacer reformas eficaces y se sigue el siempre arriesgado consejo de las prisas.

2ª.7º. Con carácter general sería necesaria una auténtica y profunda revisión de la regulación que disciplina el sistema de Partidos Políticos en nuestro ordenamiento en su conjunto. Además, y por lo que se refiere en concreto a la articulación de una específica intervención punitiva, es necesario plantearse las opciones sistemáticas de base, partiendo del hecho incontestable de la adecuación de la intervención punitiva en el marco de la financiación de partidos por razones evidentes de merecimiento y necesidad de pena; pareciendo recomendable el uso de leyes penales especiales. Y en el caso de que se opte por mantener la regulación en el Código Penal, es preciso revisar su sistemática y ubicación.

3ª.7º. La ubicación correcta ha de fijarse en un nuevo Capítulo III bis, del Título XXI "delitos contra la Constitución"; lo que debe acompañarse de la articulación de cláusulas concursales específicas o reglas específicas de agravación de la responsabilidad en los capítulos correspondientes a las infracciones más frecuentemente vinculadas con la financiación prohibida; este tipo de cláusulas son necesarias como poco en diversos delitos del Título XIX contra la Administración Pública, los contenidos en el Título XIV, contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, así como algunos de los contenidos en el Título XVIII, de las Falsedades (donde además habría que incorporar tipos específicos para abarcar las infracciones punibles de la LO 5/1985, de 10 de junio de régimen electoral general).

4ª.7º. En relación con el 304 bis en concreto, es urgente revisar su técnica normativa, evitando el recurso a la remisión estricta -estática- actual, fuente de

la mayor parte de los problemas y lagunas que plantea la regulación hoy vigente, procediendo a definir suficientemente un contenido de injusto genuinamente penal, de forma que no reproduzca las infracciones administrativas, e intentando modular las cuantías de las infracciones y sus tipos agravados, hoy desmesurados. También conviene revisar la previsión de los sujetos activos de la financiación ilegal, generando un tratamiento específico para los responsables y altos cargos de los partidos políticos similar a los conceptos de autoridad y funcionario público; y un esclarecimiento de los organigramas funcionales de los partidos como genuinas formas asociativas, de manera que permitan mayor transparencia, faciliten la identificación de los agentes y lleven a una más segura imputación de responsabilidades. No es menos importante proceder a ampliar el objeto material del delito para que abarque todas las posibles formas de financiación que puedan obtenerse o entregarse de forma ilegal, incluyendo las de desviación o distracción de fondos respecto a entidades vinculadas a los partidos políticos, así como la revisión del sistema de responsabilidad criminal de personas jurídicas, para adecuarlo a la peculiar naturaleza y específico ámbito de actuación y funciones de los partidos políticos. Por supuesto, es inevitable la completa revisión del sistema de penas a aplicar tanto a las personas físicas responsables como a los propios partidos políticos, añadiendo a las de carácter pecuniario otras de privación de derechos que permiten adivinar una especial eficacia sancionadora, sin provocar los problemas de legitimidad que la disolución, por ejemplo, puede llegar a generar.

5ª.7º. En relación con el art. 304 ter, segundo que da cuerpo a los nuevos delitos, la propuesta es la de su desaparición, para el caso -lógicamente- de que se mejorara el contenido del artículo previo, de forma que no distorsione el sistema de intervención penal en las manifestaciones organizadas de criminalidad, sistema ya de por sí bastante complejo en nuestro ordenamiento.

1ª.8º. La liberalidad que supone la transmisión de bienes, derechos o servicios a un partido político puede tener fines distintos del mero negocio jurídico de donación o servicio gratuito. Es lo que en Derecho privado se configura como la causa lícita o ilicitud del contrato; y su variante, como negocios simulados o con causa falsa.

2ª.8º. Las donaciones a los partidos políticos con fines ilícitos se realizan a cambio de obtener "ventajas" en las decisiones ejecutivas de las administraciones públicas y de los organismos de ellas dependientes. Y estas "ventajas" se desarrollan fundamentalmente en el ámbito de la contratación pública.

3ª.8. ¿Cuál es la causa de las donaciones a los partidos políticos? En este sentido, dado que las donaciones finalistas, con causa onerosa o remuneratoria, están prohibidas, la causa-motivo del donante deberá ser exclusivamente un acto de liberalidad, cuyo fin, no puede ser otro que "la realización de las actividades propias de la entidad donataria", es decir, a sostener las actividades propias del partido político. Dicha causa de las donaciones a los partidos políticos debe de ser lícita, es decir, con cumplimiento estricto de la normativa de aplicación; pues, toda contrariedad al Ordenamiento jurídico determina la ilicitud de esta. Su sanción

es la nulidad civil, pero, además, de acuerdo con el artículo 304 bis del Código Penal, es delito.

4ª.8º. La configuración de la financiación privada de los partidos políticos, tanto en la normativa de desarrollo, como el Código Penal, atiende por una parte a aspectos formales y, por otra, a aspectos materiales, pero sin decirlo expresamente (se alude tan solo en la expresión: "directa o indirectamente").

5ª.8º. *De lege ferenda*, se hace necesario dar importancia a la causa de la donación. En definitiva, a las verdaderas intenciones de las donaciones ilícitas. Por ello, se ha de añadir como ilícito, a lo ya preceptuado en la normativa de financiación de los partidos políticos, con carácter general, lo siguiente: "Cualquier tipo de aportaciones, pagos de bienes o servicios gratuitos, o donaciones, que se constituyan con causa falsa o ilícita, y cuya verdadera finalidad sea la infracción del pluralismo político, la participación política y la voluntad popular; o contra los intereses patrimoniales o económicos del Estado".

1ª.9º. Los partidos políticos europeos están previstos en el Tratado de la Unión Europea, que reconoce su contribución a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión para lo que es necesario que se conviertan en actores más visibles y relevantes del sistema político de la Unión Europea.

2ª.9º. La financiación es un elemento que contribuye a fortalecerlos. Con el Reglamento 2018/673, de 3 de mayo el Parlamento Europeo aprobó nuevas normas para la financiación de los partidos políticos y las fundaciones europeas, como respuesta a algunas deficiencias constatadas en lo referente al nivel de cofinanciación y a determinadas prácticas abusivas, a fin de establecer una asignación de recursos más proporcionada con cargo al presupuesto general de la Unión Europea que reflejara objetivamente el verdadero respaldo electoral de un partido político europeo y para mejorar la protección de los intereses financieros de la UE en caso de fraude.

3ª.9º. La Unión ha establecido un sistema de control y fiscalización en el que combina estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas -en el entendimiento de que son los únicos mecanismos mediante los cuales se puede conocer el origen y la utilización de los fondos financieros que reciben los partidos políticos-, con un sistema de control que tipifica, sanciona y persigue la financiación ilegal estableciendo órganos supervisores de control separados de los propios partidos que auditan y fiscalizan su financiación. Las nuevas normas permiten a la Fiscalía europea investigar irregularidades e incluso recuperar fondos de personas físicas en determinados casos, si son responsables de una infracción. Se establecen más detalladamente las condiciones para dar de baja a los partidos en el registro, que simplificarán y agilizarán el proceso. Por último, también aumentarán la transparencia para los ciudadanos con el fin de reforzar el control y la responsabilidad democrática de los partidos políticos europeos.

4ª.9º. El Reglamento 2019/493, de 25 de marzo, ha introducido un nuevo procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, tiene por objeto proteger el proceso electoral de las campañas de desinformación en línea que hacen un mal uso de los datos personales de los votantes, y permite que se impongan sanciones financieras a los partidos políticos europeos y a las fundaciones que influyan deliberadamente, o intenten influir, en el resultado de las elecciones europeas aprovechándose de una infracción de las normas de protección de datos.

5ª.9º. Sin duda, estas reformas pueden contribuir a que los partidos políticos europeos lideren el debate político y la toma de decisiones en Europa y ayudarán a que los ciudadanos perciban mejor el impacto que su voto tiene a nivel europeo.

PARTE CUARTA

1ª.10º. Las Empresas públicas son una relevante característica del Estado, en cualquier país con un cierto desarrollo social y económico, lo que no impide que se evidencie alrededor de ellas un mayor riesgo de corrupción en relación comparativa con las sociedades mercantiles de tipo exclusivamente privado.

2ª.10º. La empresa pública, a pesar de su inicial denominación, es de actuación y objetivos distintos a la privada, fundamentalmente porque su propietario es el sector público, lo que genera un amplio abanico de consecuencias en torno a la actitud ejecutiva a tener en cuenta para un análisis de este tipo. Su complejidad en el ámbito jurídico es relevante e incide de manera especial en la lucha contra la corrupción.

3ª.10º. Semejante referencia lleva a una cuestión de especial impacto en este entorno: las compliances en el sector público. Sabido es que los entes corporativos públicos no están normativamente obligados a dotarse de estos programas de cumplimiento corporativo, aunque son numerosas las críticas a esta situación que abogan por su inclusión en tal sistema, sobre la base fundamental de reducir la corrupción, cuestión esta que no es verificada con datos objetivos. Además, al menos teóricamente, los controles internos del sector público son más intensos que los del privado. El problema es de correcto cumplimiento de la normativa vigente. Incluso aceptando la rigidez formalista del Derecho administrativo y su incidencia en la posible eficacia y competitividad de las empresas públicas, la solución de los programas de las compliances para el sistema público, se muestra como una nueva hipótesis pendiente de demostración y más como una censura que como una solución. No es inevitable su aceptación, pues hay otros mecanismos de control lo mismo o más de eficaces.

4ª.10º. Cuestión diferente es la de las compliances en las sociedades mercantiles públicas, en las que es posible la implantación, con restricciones, de los reite-

rados programas de cumplimiento, en la idea de ejemplaridad en la dual dimensión de la propia Administración, como en su funcionamiento mercantil, por lo que dicho sistema ha de ser destacadamente exigente, en línea con las previsiones de la norma UNE-ISO 19600, de sistema de gestión de la Compliance. Está fuera de duda, la exigencia de un control férreo en la empresa pública, que afronte la posible corrupción y formalice una más adecuada gestión, pero no necesariamente a través de los susodichos programas de cumplimiento corporativo que no requieren su extensión a todo el sector público. En tal sentido, y para agilizar y simplificar, los componentes que se proponen, pueden ser suficientes el buen cumplimiento de la legislación de la contratación pública, por un lado, y la eficacia del derecho disciplinario, el control de gestión y de la aplicación del gasto a través de la Intervención.

5ª.10º. Es desconcertante que exhibiendo las empresas públicas una de las garantías anticorrupción más relevantes en la contratación pública al tenerse que someter al régimen donde impera los principios de publicidad, confidencialidad, igualdad, concurrencia, transparencia y no discriminación, existan tales niveles de desconfianza sobre ellas en la sociedad. La abundancia de políticos que, tras perder el cargo en la Administración, si es que alguna vez lo tuvieron, encuentran acomodo en las presidencias o consejos de las empresas públicas puede ser una de las causas, en razón generalmente a la lealtad al partido al que pertenece. La selección sobre criterios de curriculum empresarial y especialización es necesaria y conveniente; cierto que la gestión por relación en empresas públicas no es una prueba de corrupción potencial, pero si puede ser un riesgo de obediencia a intereses no propios de la empresa y del servicio a la sociedad que se le encomienda con su creación.

1ª.11º. La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el contexto de los delitos relacionados con la corrupción política reproduce fundamentalmente las mismas características y problemas que el subsistema de responsabilidad criminal corporativa plantea con carácter general en el derecho penal español. Así sucede, entre otros aspectos, con la discutible selección de tipos penales de los que las personas jurídicas pueden ser imputadas (modelo de *numerus clausus*), con la asignación de multa por cuotas o multa proporcional en los diferentes delitos, los criterios de aplicación de las penas interdictivas, etcétera. El estudio de la cuestión desde la perspectiva de la corrupción política permite, por tanto, obtener una visión de conjunto bastante aproximada acerca del modo en que el Código Penal español (en adelante, CP) configura y acerca de cómo la jurisprudencia está aplicando el (sub)sistema de sanciones diseñado para las entidades con personalidad jurídica, lo cual resulta especialmente útil dada la dispersión que caracteriza la regulación positiva de la responsabilidad criminal corporativa.

2ª.11º. La variedad de respuestas punitivas para las personas jurídicas (dentro de un modelo marco básicamente coincidente) que refleja el subsector objeto de análisis en el nivel normativo se difumina notablemente en el nivel de la aplicación judicial, donde el delito fiscal y, en menor medida, el blanqueo de capitales, copan los procedimientos sobre delitos relacionados con la corrupción política

en los que se acusa a personas jurídicas. Además, si se circunscribiera aún más el ámbito de análisis a causas judiciales que no solo impliquen tipos penales de los que entran en el ámbito de la corrupción política, sino que además en ellas se esté efectivamente acusando por conductas de corrupción política, entonces el número de asuntos que habrían llegado a la consideración de la jurisprudencia del TS sería cero.

3ª.11º. En ninguno de los grandes o pequeños casos de corrupción política sobre los que ya ha tenido ocasión de manifestarse en casación el TS hay personas jurídicas acusadas, a pesar de que en el relato de hechos probados de muchos de ellos aparecen implicadas sociedades. El motivo inicial es de vigencia temporal de la ley penal, puesto que en un gran porcentaje se trata de hechos anteriores a la entrada en vigor del sistema de responsabilidad criminal corporativa en nuestro país. Pero es razonable sospechar que las acusaciones se lo piensen dos veces antes de incrementar la dificultad de macrocausas -ya de por sí muy complejas y de lento discurrir procesal, con múltiples investigados y múltiples imputaciones- mediante la introducción en el proceso de cuestiones de responsabilidad criminal corporativa. Sea como sea, estamos aún en la primera etapa de un subsistema penal nuevo y el tiempo irá decantando la práctica judicial.

4ª.11º. Plantea especiales problemas aplicativos la sucesión de leyes penales (LO 5/2010 y LO 7/2012) en los delitos contra la Hacienda Pública, los cuales son particularmente relevantes a propósito del art. 310 bis CP y las personas jurídicas. La lentitud de estos procedimientos complejos, unida a que a menudo la administración tributaria solo activa la causa penal cuando el plazo de prescripción está cercano a su cumplimiento, determina que solo recientemente estén llegando en casación al Tribunal Supremo asuntos relativos a los ejercicios 2010, 2011 y 2012, a los cuales les es en principio aplicable la normativa penal vigente tras la reforma del Código Penal de 2010, pero no, salvo que fuera más favorable, la que resultó de la reforma de 2012 (esta entró en vigor en 2013 y sigue hoy vigente). Salvo excepciones puntuales e incompletas, la jurisprudencia no presta atención a estos problemas de retroactividad. Se detecta con frecuencia una directa aplicación de las disposiciones vigentes a asuntos para los que en su momento no estaban vigentes, sin plantear siquiera la cuestión de la retroactividad. En alguna de sus resoluciones el TS ha corregido en casación estos defectos, pero en otros ha pasado por encima de ellos sin mencionarlos siquiera.

5ª.11º. Se observa en la práctica judicial, desde la acusación, pero sobre todo en las defensas y, al cabo, a veces también en jueces y tribunales, una cierta sensación de desapego en lo que se refiere a las penas aplicables a las personas jurídicas. La explicación radica en que, con frecuencia, las penas son de previsible ejecución inviable, bien porque la sociedad acusada ya está disuelta o carece de actividad, bien porque las multas impuestas superan con mucho las posibilidades razonables de la misma. Cierto que hay cautelas jurídicas y mecanismos de aseguramiento que prevén estas situaciones y están pensados para paliar o evitar sus efectos. No obstante, cuando -como es frecuente- los procesos se alargan durante una década o más, resulta difícil atribuir el «fallecimiento» de una empresa por

el camino a una maniobra torticera de los acusados en lugar de a circunstancias relacionadas con el normal tráfico económico y jurídico, acentuadas por el mero hecho de que una causa penal grave estuviera abierta contra ella.

1ª.12º. Cuando se conecta corrupción política y responsabilidad penal de las personas jurídicas es prácticamente inevitable llegar a la convicción de que son los partidos políticos los principales destinatarios de esa responsabilidad corporativa. Dentro de esta dimensión y en la actualidad, al menos en España, con partidos políticos con organizaciones complejas y fuertes en su implantación, la cuestión de la corrupción política se vincula de manera relevante con el problema de la financiación de los partidos políticos.

2ª.12º. La LO 7/2012, incluyó, acertadamente, no lo había hecho así, la LO 5/2010, dentro de la responsabilidad penal de las personas jurídicas a los partidos políticos y a los sindicatos, perdiendo así la relevante y criticada percepción social de impunidad que, en esos dos años, habían tenido semejantes actores de la vida pública y política en España. Tales afirmaciones, contenidas en la propia Exposición de Motivos de la Ley no dejan de ser una paradoja en cuanto no se referían a la exigencia de combatir su impunidad sino a la percepción social de esta, lo que es una visión especialmente simbólica del Derecho penal.

3ª.12º. Dicha responsabilidad corporativa de los partidos políticos y sindicatos supone, sin duda alguna, un acicate normativo, preventivo general, para que cumplan los deberes que objetivamente les competen de persecución de la corrupción, tales como el establecimiento de filtros y medidas necesarias para erradicar a los corruptos de sus listas electorales, la creación de protocolos de minimización de riesgos delictivos y códigos de ética y conducta de sus cargos públicos y de sus responsables orgánicos (extendiendo la responsabilidad social corporativa a sus propias organizaciones) y la denuncia y persecución activa de tales conductas en el caso de producirse, en vez de ocultar, silenciar o justificar su existencia, tan frecuentemente intentado en ocasiones, lo que además, se ha de visualizar en la persecución y erradicación de la corrupción política, con el efecto positivo del fortalecimiento de nuestra democracia.

1ª.13º. A través de la ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, se introduce en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, un precepto cuyo contenido obliga a estos a adoptar planes de cumplimiento en función de lo dispuesto en el artículo 31 bis y siguientes del Código Penal. Esta exigencia está justificada por el rol institucional que representan los partidos políticos en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

2ª.13º. El incumplimiento de la obligación prevista en la Ley Orgánica 6/2002 no conlleva aparejada la imposición de sanción alguna. Tal circunstancia, nos ha motivado a cuestionar si sería más apropiado recurrir a la vía penal o administrativa para castigar la no adopción de modelos de organización y control. Finalmente, se rechaza la posibilidad de acudir al Texto punitivo para sancionar estos comportamientos, –ya que se vulnerarían principios que configuran el

Derecho penal–, y nos hemos posicionado junto al sector doctrinal que se muestra favorable a recurrir a la normativa administrativa.

3ª.13º. Se ha propuesto –entre otras sugerencias– que de *lege ferenda* se exija a los partidos políticos que depositen sus planes de cumplimiento en el Registro de Partidos Políticos y también la creación de un órgano de cumplimiento cuya organización, estructura, etc., se encuentre desarrollado en la Ley Orgánica 6/2002. Este órgano tendría funciones destinadas al control y supervisión de los modelos de prevención depositados por los Partidos Políticos en el Registro. Incluso, el órgano de cumplimiento podría sancionar a los partidos políticos que no inscribieran sus planes de prevención o no los actualizaran conforme a las recomendaciones que les proporcionase.

4ª.13º. Además, se pone de relieve la importancia que tienen los códigos éticos en relación con los planes de cumplimiento. Tras analizar dichos códigos de los partidos políticos más votados en las últimas elecciones generales, se han concretado varias peculiaridades de estos documentos. En general, ha podido comprobarse que existen códigos éticos que presentan deficiencias, ambigüedades y que, en algún caso concreto, requieren una modificación urgente. Por último, se ha planteado la posibilidad de implantar un código ético común para que sea utilizado por los diferentes partidos políticos.

1ª.14º. De *lege ferenda*, es necesario que, a parte de la Directiva Europea, se apruebe una Ley en España de Protección al Denunciante (*whistleblower*) en el sector público y privado con la protección antirepresalias y los derechos bien definidos, así como que se implementen los medios necesarios para su correcta eficacia, protección y funcionamiento tanto en el sector privado como el público. Y añadir que países de nuestro entorno como Portugal ya están trabajando en ella. Además, se incide en la creación de un delito específico de coacciones o acoso al whistleblower (informante) que podría incluirse dentro del delito de coacciones del art. 172 CP o del delito de acoso laboral del art. 173.1 párrafo primero pero específico para las víctimas whistleblowers que sufran represalias.

2ª.14º. Como buena medida a adaptar e implementar en Europa y España en particular, para su correcto funcionamiento sería mirar a EEUU y tener en cuenta a la S.E.C norteamericana y su protección y recompensa cuando se denuncia un hecho de fraude, corrupción o contra la LMV en los mercados financieros y plantearnos recompensar al denunciante con un porcentaje del 10% al 30% del dinero que se pueda recuperar, siempre que se puedan tomar medidas y el caso supere 500.000 euros (por ejemplo), no el millón de dólares que se requiere en EEUU en los delitos de orden socioeconómico. Aunque reconocemos que ese límite tan alto de cantidad económica que se pone en el caso, como es el 1 millón de dólares ($) en el caso norteamericano, deja fuera a los que no sean *whistleblowers* de alta importancia económica y, en los casos menores, EEUU parece que no quiere que la S.E.C entre a litigar o recuperar el dinero dejándolos al albur de los programas de compliance normales o responsabilidad social corporativa. Lo importante creemos que es que el denunciante pueda tener una recompensa eco-

nómica en los temas económico-financieros que denuncie dentro de su ámbito y además esté protegido frente a las represalias de la empresa.

3ª.14º. En el sector público al que denuncie irregularidades o delitos de corrupción política debería protegérsele de represalias y para ello consideramos necesario crear una Oficina de Protección al Whistleblower bien a través de la creación de una *Oficina de Atención y Protección al Whistleblower* en la sede de la Institución conocida como Defensor del Pueblo (*Ombubsman*) o utilizar a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y Criminalidad Organizada (*Fiscalía Anticorrupción*) e incluir allí esa oficina para los delitos del sector público o bien en una oficina especial en la CNMV para los delitos de orden socieconómico, al estilo de la SEC norteamericana.

4ª.14º. Incluir un apartado para la protección del whistleblower que denuncie hechos de corrupción política o delitos en el sector público o privado dentro de la Ley 4/2015, de 27 de abril de la víctima del delito y del Estatuto de la Víctima en la que se dispongan los procedimientos para su protección frente a represalias llevadas a cabo contra la víctima whistleblower en su centro de trabajo o ya fuera de él y los derechos y asistencia que se le pondrían a su disposición por ley.

1ª.15º. Es necesario introducir canales de denuncia en el entramado empresarial, especialmente en la Administración Pública, pues el hermetismo característico de la misma, impide que salgan a la luz bastantes casos de fraude y corrupción.

2ª.15º. La capacidad de denunciar ha de extenderse al conjunto de la ciudadanía, haciéndole protagonista frente a la actuación de la Administración. Así, adoptamos un concepto amplio de *whistleblowing*, no limitado a los empleados que conocen de los incidentes durante el transcurso de su profesión.

3ª.15º. En tal sentido, es esencial crear dos tipos de canales de denuncia, autónomos e independientes. Uno interno, dirigido por agentes de la propia entidad, al que el funcionariado pueda dirigir sus denuncias y, otro externo, ajeno a la misma. A este último pueden acudir tanto los empleados públicos como el resto de la sociedad. En ambos casos es obligatorio garantizar la confidencialidad de los datos comunicados.

4ª.15º. No es imprescindible que se agote la vía interna para poder acudir a la externa, pudiendo elegir entre una u otra. Especialmente, en caso de que el empleado público tenga razones suficientes para creer que de su denuncia pueden derivarse represalias.

5ª.15º. A modo de propuesta de *lege ferenda*, planteamos como fundamental la creación de un organismo nacional –siguiendo la experiencia de algunas Comunidades Autónomas–, encargado específicamente de la corrupción y el fraude en la Administración. Dentro del mismo, habría de insertarse una oficina dedicada en exclusividad a la tramitación de denuncias y a la investigación de los incidentes que se pongan en su conocimiento.

PARTE QUINTA

1ª.16º. El tratamiento procesal de los delitos de corrupción, que constituye la pieza clave para la depuración de las responsabilidades penales, es manifiestamente mejorable. La centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal no sirve para dar respuesta a los retos que actualmente se plantean en la lucha contra este tipo de criminalidad, de tal manera que se ha ido practicando una especie de política legislativa de parcheo para ir dando respuesta a determinados problemas, conforme estos han ido apareciendo.

2ª. 16º. En las causas por corrupción política suele ser normal la existencia de una pluralidad de sujetos y objetos procesales, con aforados y delitos conexos, lo que tiene su efecto a la hora de determinar el órgano jurisdiccional competente para la instrucción y enjuiciamiento. En este orden de cosas, el principio que inspira nuestro sistema procesal, que persigue evitar la ruptura de la continencia de la causa, no debe operar de forma automática o imperativa. Se debe ponderar la conveniencia de trocear la causa y abrir piezas separadas, para reducir la complejidad y la dilación del procedimiento.

3ª.16º. Se deben evitar en la medida de lo posible los macroprocesos que, a la larga, suelen traer más perjuicios que beneficios. En el caso de que resulte necesaria la tramitación de una causa de esta envergadura, y ante la ausencia de una previsión normativa en la Ley de Enjuiciamiento Criminal acerca de este tipo de procesos, el tribunal y las partes deben adoptar fórmulas flexibles que, sin vulnerar las normas procesales, pero interpretándolas y adaptándolas a las necesidades actuales, posibiliten su celebración, respetando todos los derechos e intereses en juego, en orden a la consecución de un proceso justo.

4ª.16º. Las causas por corrupción suelen despertar un especial interés informativo entre la ciudadanía. En el estado actual de nuestra legislación, los tribunales de justicia tienen pocas herramientas para hacer frente a un uso irregular del derecho de información por parte de los ciudadanos y medios de información, ante la presión mediática y los juicios paralelos. Únicamente pueden controlar que ello no afecte al derecho de defensa, ni a la independencia del tribunal. Una buena medida para evitar esos juicios paralelos es la transparencia y la información que se puede ofrecer a través de las Oficinas de Comunicación existentes en los distintos Tribunales.

5ª.16º. Es una cuestión candente la legitimación de los partidos políticos para intervenir como partes en los procesos penales; lo que exige una adecuada respuesta de nuestros legisladores, toda vez que aquéllos son un cauce para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En cualquier caso, tanto si intervienen como parte acusada o como acusadora, se debe procurar que dicha intervención no desnaturalice ni la función que deben desempeñar en la sociedad, ni las reglas que rigen el proceso. En este sentido, la intervención de los partidos políticos en el proceso penal, ejercitando la acción popular que corres-

ponde a todos los ciudadanos, no debe utilizarse como instrumento de lucha en las contiendas políticas. En uno y otro caso la legislación debería acotar los límites oportunos. Esperemos que la futura y deseada nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal dé una cumplida respuesta a todo esto.

1ª.17º. El régimen tributario básico de los partidos políticos se encuentra regulado en los artículos 9 a 13 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP), que se caracteriza por ser muy beneficioso al declarar la exención de la obligación de tributar por los principales recursos procedentes de la financiación pública y privada que puede obtener un partido político. La justificación de dicho trato se fundamenta en el artículo 6 de la Constitución, por el papel básico de los partidos políticos en el sistema democrático dado, pero al mismo tiempo sirve o debe de servir de justificación para establecer unos controles más exigentes, sirviendo de complemento a los existentes, el ordenamiento tributario.

2ª.17º. La regulación anterior, que tiene carácter de legislación ordinaria, de acuerdo con su redacción y las remisiones normativas que realiza, necesita de una mayor concreción o clarificación para poder determinar el verdadero alcance de los supuestos de exención que gozan los partidos políticos en relación con las actividades que constituyen su objeto o finalidad.

3ª.17º. Los partidos políticos quedan liberados del pago de algunos impuestos, siendo otra forma de financiación, pero lo relevante no es someterlos a tributación, sino velar por la correcta aplicación del régimen fiscal otorgado. A estos efectos, la obligación-deber de presentar los partidos políticos la declaración liquidación del Impuesto sobre Sociedades incluyendo sus rentas sujetas y exentas, el cumplimiento de determinadas obligaciones formales, como es la expedición de facturas aunque la operación este exenta, el deber de cumplimentar el modelo 182 sobre los donativos y aportaciones recibidas, la obligación de presentar el modelo 111 sobre retenciones e ingresos a cuenta de los rendimientos del trabajo y de actividades económicas, como el deber de presentar el modelo 347, declaración informativa sobre operaciones con terceras personas, etc., son el pórtico para que los órganos de comprobación e investigación de la Administración Tributaria puedan desarrollar sus funciones y, de esta manera, convertirse en otro sistema de control de la financiación de los partidos políticos y de freno a la corrupción, siendo complementario al ya ejercido por el Tribunal de Cuentas.

4ª.17º. En relación con dichas posibilidades de comprobación e investigación, para su mayor efectividad, sería conveniente, en los Planes de Control Tributario, que anualmente se aprueban, se incluyese, como línea actuación preferente, la inspección de los partidos políticos, posibilitando el despliegue investigador, comprobador y sancionador que ofrece el ordenamiento tributario.

5ª. 17º. Si dichas actuaciones de comprobación e investigación son llevadas a cabo anualmente, significaría un obstáculo, como un freno, a posibles actuaciones de financiación irregular o de corrupción, sirviendo de prevención, siendo

más inmediatas y eficaces y que vienen justificadas por la importancia que tienen los partidos políticos para el correcto desarrollo del sistema democrático.

1ª.18º. La práctica del nepotismo, extendida desde la consideración del simple vínculo familiar, hasta el favoritismo personal o el más feroz clientelismo político, sigue estando presente en la realidad española y, aunque haya encontrado en los últimos años una respuesta más enérgica y eficaz desde la jurisdicción, debe ser completamente erradicada en situaciones con relevancia penal. Al margen de lo anterior, las situaciones de despilfarro siguen siendo habituales y requieren el desarrollo de una normativa administrativa más rigurosa que module la discrecionalidad y establezca fórmulas de control a través de estructuras administrativas independientes y estables. No cabe duda que la prevención tiene que partir del cumplimiento de la legalidad administrativa y la mayor fortaleza de los mecanismos de intervención para el control presupuestario o contable, así como del respeto al principio de transparencia en la gestión de fondos públicos para la prestación de servicios básicos a la ciudadanía.

2ª.18º. Resulta aconsejable establecer una mayor coordinación entre los órganos de fiscalización contable, tanto a nivel estatal como autonómico, con el Ministerio Fiscal. Asimismo, debe procurarse un mayor control de la gestión económica de las empresas mixtas, evitando excesos en la contratación no justificada y promoviendo fórmulas eficaces y periódicas de auditoría externa.

3ª.18º. La estadística criminal no muestra una cifra fiable sobre casos de nepotismo o irregularidades en la contratación pública que puedan alcanzar relevancia penal, al no existir un cómputo diferenciado en la Memoria ofrecida anualmente por la Fiscalía General del Estado. Estos delitos se integrarían, en la mayor parte de los casos, en el grueso de *Diligencias Previas* incoadas por delitos de prevaricación administrativa. Debe ofrecerse una información suficiente del problema y promoverse, teniendo en cuenta la naturaleza de los datos obtenidos, una mayor transparencia en aquellos aspectos que lo requieran de los procesos de contratación, asesoramiento o acceso a la función pública. Esta responsabilidad incumbe especialmente a la Fiscalía Especial *Anti Corrupción.*

1ª.19º. Se ha constatado en los últimos años, debido a episodios de corrupción, distintas reformas normativas tendentes a un mayor control de las actividades de trascendencia económica de los partidos políticos. Ello ha supuesto incluirlos en el ámbito de aplicación de legislación propia de las Administraciones públicas como es el caso de la Ley 19/2013 de trasparencia, poniéndolos bajo la supervisión del Tribunal de Cuentas y, también, de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

2ª.19º. De entre el último paquete de Directivas de la Unión Europea de 2014, destaca como novedad la mención expresa y por vez primera de los partidos políticos. Ello lo hace la Directiva 2014/24/UE, que excluye de su aplicación los contratos de servicios (campañas de publicidad, producción de películas y videos de propaganda) que estos celebren en el contexto de una campaña electoral.

3ª.19º. Respecto de la actividad contractual de los partidos políticos, ya Ley Orgánica 2/2015, de reforma de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, introdujo una nueva disposición que obligaba a los partidos políticos a "inspirarse" en los procedimientos de contratación que sigan en los principios de "publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación sin perjuicio del respeto a la autonomía de la voluntad y de la confidencialidad cuando sea procedente", debiendo aprobar unas instrucciones internas a tal fin.

4ª.19º. La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, sólo respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada (los de servicios de más de 214.000 €) establece que los partidos políticos "deberán actuar" con arreglo a los principios de la contratación, debiendo adecuarse a los mismos sus instrucciones internas de contratación. Todo ello siempre que los partidos políticos puedan tener la consideración de "poder adjudicador" con arreglo a la Ley 9/2017; consideración esta que ni es sencilla ni la establece con claridad el legislador.

5ª. 19º. La inclusión de los partidos político en el ámbito de aplicación de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, ha tenido como efecto dejar fuera de la misma la contratación de servicios relacionados con "campañas políticas" (término más amplio que el de la Directiva) y que los partidos políticos -no todos- hayan aprobado unas instrucciones internas en las que nada se prevé cuál es la consecuencia de no seguirlas.

PARTE SEXTA

1ª.20º. Cuando mencionamos los principios constitucionales "objetividad e imparcialidad" como medio vehicular para alcanzar la igualdad de los ciudadanos en la obtención de prestaciones públicas, como bien jurídico protegido en el delito de cohecho –figura frecuentemente vinculada a la corrupción política- realmente anudamos tal objeto de tutela al denominado cohecho propio (en sus vertientes pasivas y activa, dado que el funcionamiento correcto de la Administración pública también puede verse alterado por la conducta de particulares que sobornan al político) que es la modalidad que puede llevar más claramente a su quiebra en la medida en que el funcionario es solicitado o se compromete a realizar algo contrario a los deberes inherentes al cargo (por acción u omisión) y que en muchas ocasiones comportará una conducta delictiva, pero que en definitiva es una conducta contraria al orden jurídico. Sin embargo, tal afectación al bien jurídico protegido no resulta tan evidente cuando las acciones típicas se dirigen a la realización de "un acto propio del cargo" o cuando simplemente se admite dádiva o regalo "en consideración al cargo", esto es cuando nos situamos ante el denominado cohecho impropio, lo que debería llevar a una reformulación de las modalidades que integran esta figura, eliminando aquellas que carecen de la suficiente lesividad y representan un mero reproche ético (art. 422 CP), cuando

no, el castigo a unos hechos presuntos (arts. 421 referido al cohecho subsiguiente y art. 422).

2ª.20º. El delito recogido en el art. 420, modalidad de cohecho impropio más grave referida a la "realización de un acto propio del cargo" presenta la dificultad de que integra en sí tanto los actos reglados como los actos discrecionales (más frecuentes en el ámbito político). La existencia de ese margen de decisión que existe en estos últimos justificaría un tratamiento diferenciado porque el ciudadano se encuentra en una situación de mayor desprotección que en la actividad reglada, únicos actos que deberían integrar este precepto, pues un acto, aun ajustado a derecho en el ámbito de la discrecional, guiado por intereses ajenos a lo público (la mediación de una dádiva) en su misma génesis encierra una clara infracción del deber legal y constitucional de actuar con imparcialidad, lo que permite considerarlo un supuesto de cohecho propio.

3ª.20º. La introducción en la redacción típica, junto a las dádivas de "los favores o retribuciones de cualquier clase" entre los elementos objeto del cohecho y el dato de que la multa no sea actualmente proporcional al valor de la dádiva, sino que siga el sistema de días multa, permite incluir las ventajas de tipo inmaterial, incluso aunque carezcan de valor económico si suponen el motivo del pacto y tienen la suficiente virtualidad corruptora. Esto es, que sea objetivamente adecuada para motivar la actuación del político funcionario, sin que sea posible reclamar un baremo o cuantificación precisa como ocurre en otros delitos del Código penal.

4ª.20º. Todas las modalidades de cohecho pasivo requieren que la actuación se realice "en el ejercicio del cargo", pero no es necesario que se enmarque dentro de las competencias específicamente atribuidas, basta con que ostente facultades decisorias. En el caso de la corrupción política, la Jurisprudencia ha reseñado que la tipicidad vendrá marcada por si la propia función que se ejerce por el cargo público-político permite, de algún modo, llevar a cabo u omitir el acto del que potencialmente deriva el beneficio. Que sea "objetivamente capaz de llevarlo a cabo o que le resulte facilitado por su función".

5ª.20º. Respecto a la posibilidad de suspender la ejecución de la pena de prisión en casos de corrupción política –lo que afecta también al cohecho cuando la pena es disminuida a tenor de la atenuante de dilaciones indebidas o reparación del daño- se observa en la jurisprudencia una tendencia a no concederla aun cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 80 CP relativos a la satisfacción de la responsabilidad civil y la cuantía de la pena, aduciendo la "gravedad de los hechos" y que en tales casos la pena persigue "una función ejemplarizante y la reinserción del penado", destacando la función de prevención general negativa dirigida a intimidar a los ciudadanos y a aquellos políticos que se pudieran ver tentados a realizar estas conductas y a la preocupación que genera en la población este tipo de actos cuando se lleva a cabo por sus representantes políticos. En una institución claramente enfocada a la prevención especial y llamada a contrarrestar los efectos de una pena que pudiera resultar inútil o contraproducente y que ofrece la suficiente flexibilidad a través de diferentes alternativas, debería

huirse de cualquier automatismo que conduzca a descartar la aplicación del beneficio de la suspensión para penas privativas de libertad impuestas por delitos de corrupción porque ello nos llevaría a un Derecho penal de autor en el que la pena adquiriría una función básicamente ejemplarizante.

1ª.21. La estrategia político criminal de la lucha contra la corrupción política reclama con insistencia la privación a los corruptos de los bienes ilícitamente obtenidos. Dicha estrategia se basa en el recurso a mecanismos de naturaleza penal y se asienta en tres pilares básicos. El primero se refiere a la sanción del blanqueo de capitales como delito, castigando así penalmente a quienes legitiman los bienes de origen criminal. El segundo es el decomiso, que permite despojar a los corruptos de las ganancias ilícitas obtenidas. Y el tercero, trataría de recurrir al delito fiscal como mecanismo de lucha contra la corrupción: no declarar a la Hacienda Pública las ganancias de la corrupción puede suponer un segundo delito, el de defraudación fiscal. Podemos decir que, en el marco de los delitos sobre la corrupción política, existiría un cuarto pilar en esta estrategia dirigida a asfixiar económicamente a los corruptos, la posible sanción penal del enriquecimiento ilícito de los empleados públicos.

2ª.21º. Ciertamente, tanto las Directivas comunitarias, como su efectiva transposición al Derecho nacional, constituyen un instrumento esencial para combatir el enriquecimiento ilícito derivado de la corrupción política, y que se va a traducir, en gran número de supuestos, en el blanqueo de capitales, lo que podrá, asimismo, suponer la comisión del correspondiente delito. Pero, a pesar de los importantes avances en la materia, que se van a traducir, fundamentalmente, en una efectiva prevención del blanqueo de capitales desde el ámbito administrativo, se hacía necesario también, avanzar en una mayor armonización de la lucha contra el blanqueo de capitales en el ámbito estrictamente penal. Asimismo, la lucha contra los paraísos fiscales, en el ámbito comunitario, permitirá, a su vez, perseguir el enriquecimiento ilícito derivado de la corrupción, plasmado frecuentemente en una conducta tipificada como delito de blanqueo de capitales.

3ª.21º. La transposición de la Directiva (UE) 2018/1673, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, posibilitará acercar las legislaciones nacionales y avanzar en la lucha contra el blanqueo, permitiendo una cooperación transfronteriza más eficaz y rápida entre las autoridades competentes. La Directiva establece normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las sanciones en el ámbito del blanqueo de capitales, si bien la vigente normativa española sobre este delito no va a precisar modificaciones relevantes para su transposición.

4ª.21º. El legislador de la Directiva 2005/60, confirmada por las más recientes Directivas 849/2015 y 2018/1673, considera que en la lucha contra el blanqueo de capitales serían convenientes nuevas normas de carácter internacional, disposiciones nacionales más concretas y una mayor facilidad en la identificación de los sujetos intervinientes, con una definición clara del concepto de blanqueo de capitales, debiendo al menos determinar la categoría de personas destinadas a ser

los beneficiarios del blanqueo. Estas Directivas han dado pie a que el Derecho penal se vea abocado, en relación con este delito, a una situación de gran expansión, como se ha puesto de manifiesto especialmente en casos como el español, en que se podría estar vulnerando el Derecho penal mínimo. Y en concreto, nos referimos a la tipificación, con carácter general, del "autoblanqueo", la tipificación de la imprudencia grave o la sanción penal de las personas jurídicas.

5ª.21º. Si ponemos en relación "paraísos fiscales", "fraude fiscal", "enriquecimiento ilícito", "corrupción política", y "delito de blanqueo", debemos insistir en el hecho de que, desde el comienzo de la lucha contra el blanqueo de capitales hasta la actualidad, han variado y mucho los diferentes métodos y formas de blanquear capital, debido al surgimiento de nuevas y mejores tecnologías utilizadas por los delincuentes. Y pese a todo, la intencionalidad del legislador no varía en su persecución. Debemos reconocer que, aunque la vía penal sea, lógicamente, la más efectiva en este aspecto, todo no se puede tipificar, ya que debemos tener en cuenta el principio de intervención mínima. El gran expansionismo punitivo, en nuestra opinión, no es la solución. Aunque sea necesaria la tipificación de algunas conductas, y, en especial, las relacionadas con la corrupción política, no por ello es necesario que todo esté tipificado, sino que se han de buscar otras vías de solución en que no intervenga el Derecho penal.

1ª.22º. En el marco de un Estado social y democrático de Derecho, la Administración pública, que extiende su actuación en torno a los intereses de los ciudadanos, ha de servir con objetividad, de acuerdo al principio de eficacia, con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE). En este contexto, el delito de malversación, viene a tutelar el patrimonio público, siendo el medio comisivo la infidelidad o deslealtad de la autoridad (y funcionario público a efectos penales, o asimilado legalmente).

2ª. 22º. La malversación, que se configura, por su naturaleza jurídica, como un delito especial, presenta correlación con otros de parecido contenido, diferenciándose, principalmente, en la cualidad del sujeto activo. En el caso concreto de la corrupción política, objeto de análisis en esta obra, categóricamente la malversación se determina como delito de carácter instrumental cometida por autoridad. Y para el supuesto de que el particular participe en el delito de malversación cometido por dicha autoridad, responderá del delito especial (*extraneus*), manteniéndose la unidad del título de imputación y aplicado el principio de accesoriedad -los jueces o tribunales podrán imponer al inductor y cooperador necesario la pena inferior en grado, según lo que dispone el artículo 65 del Código Penal en su apartado número 3-. Por su parte, el sujeto pasivo del delito de malversación queda determinado en la Administración pública; otorgándose carácter supraindividual.

3ª.22º. Tras la reforma de 2015, el objeto material del delito de malversación recae sobre el patrimonio público. Se trata de un delito de carácter patrimonial, que requiere la causación de perjuicio a la Administración pública. No se refiere a un perjuicio patrimonial puramente económico, sino que el perjuicio ha de

entenderse desde una interpretación funcionalista, alcanzando aquellos casos en que, de un modo o no presupuestado, pero contrario a los intereses generales, se frustre la consecución de un objetivo legítimo; en caso opuesto, el hecho de dar a los bienes un fin público, aun no siendo el expresamente previsto en la partida presupuestaria o autorizado para atender distintas necesidades públicas, puede constituir infracción administrativa, pero no delito.

En esta línea, cabe tachar de malversador el gasto que, cuantitativamente, carece de cobertura presupuestaria y/o que, cualitativamente, es ajeno al fin público responsable. A tal efecto, por la casuística del delito, es urgente la determinación de un concepto de perjuicio patrimonial público que, *de lege ferenda,* acoja los supuestos más flagrantes de despilfarro de fondos públicos (incluso cuando éstos tengan un destino público), en el entendimiento que ello supone un perjuicio patrimonial por comprometer las opciones de realizar futuras políticas públicas (v. gr. autopistas, aeropuertos y otras construcciones mastodónticas sin utilidad material pública y con sobrecostes injustificables; o informes innecesarios e inútiles y caros; ostentosos gastos de protocolo y representación). Prácticas que, sin embargo, no han tenido la respuesta penal deseada, pese a ser reflejo de la corrupción de los poderes públicos.

4ª.22º. Con remisión a los delitos de los artículos 252 y 253 CP, las modalidades de malversación quedan reducidas a dos conductas: conducta de administración desleal del patrimonio público y conducta de apropiación de los bienes públicos –castigadas, en ambos casos, tipo básico (432.1 y2 CP), con pena de prisión de dos a seis años, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años–.Sistema de remisión absoluta, que pretende identificar dos realidades muy diversas, que solamente tienen en común recaer sobre patrimonio ajeno, público en el supuesto de la malversación.

De otra parte, el artículo 432 CP, en su apartado número tres, ha previsto dos tipos agravados, castigados con prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta de diez a veinte años. Particularmente, se agravará cuando se cause un grave daño (lesión que afecta al prestigio) o entorpecimiento (cuando se dificulte o se retrase) al servicio público o cuando el valor del perjuicio causado exceda de 50.000 euros. Así, ahora es suficiente la concurrencia cualquier de dichas hipótesis, ya no es necesario que ambas concurran de forma acumulada para que se aprecie la agravación del delito. Además, el 432. 3 *in fine* contempla un tipo hiperagravado, imponiendo pena en su mitad superior, pudiendo llegar hasta la superior en grado si el valor del perjuicio causado de los bienes o efectos apropiados excede de 250.000 euros.

Igualmente, el delito de malversación prevé dos formas de atenuación: a) La primera contemplada en el artículo 433 CP, para cuando el perjuicio causado o el valor de los bienes o valores apropiados sea inferior a 4.000 euros, ello supone que dicho artículo es un tipo residual, donde irán las malversaciones que, al no tener una cuantía precisa, no pueden quedar subsumidas en el artículo 432 CP -en

estos supuestos, la pena prevista es prisión de uno a dos años y multa de tres meses y un día a doce meses; y, en todo caso, inhabilitación especial para el cargo o empleo público y derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cinco años-; b) de otra parte, el artículo 434 CP refiere atenuación cuando se repare de modo efectivo e íntegro el perjuicio que se haya causado al patrimonio público (el daño) o se colabore con las autoridades o sus agentes para la obtención de pruebas para poder identificar o capturar a otros responsables o para que se pueda esclarecer de una manera completa los hechos delictivos. En tal caso, el artículo refiere al «culpable», por lo que será extensible para otras personas que participen en el delito que sean diferentes de la autoridad o funcionario público.

Dicho precepto es una novedad de la reforma 2015 y supone una importante rebaja de la pena, ya que la disminuye en uno o dos grados, pudiéndose calificar de atenuante muy cualificada (semi excusa absolutoria). Ello supone un favorecimiento al reo si lo comparamos con la normativa anterior, por lo que puede ser aplicado, de manera retroactiva, a los sujetos que han cometido el delito de malversación bajo la regulación anterior a esta redacción.

Así, la reforma de 2015 no parece ejemplo de contundencia frente a la corrupción, aunque se pretenda ofrecer lo contrario.

5ª. 22º. Determinado como un delito doloso, este debe abarcar el conocimiento por parte del sujeto de que el objeto material es un bien integrante del patrimonio de la Administración. La malversación es un delito de daño patrimonial, no un delito de enriquecimiento, por lo que no exige ánimo de lucro. Lo relevante en el delito de malversación no es el lucro o enriquecimiento en sí, sino el perjuicio que se causa al patrimonio público. Puede apreciarse junto a otros delitos, especialmente en concurso con el delito de prevaricación, fraude, cohecho, y falsedad documental.

1ª. 23º. Los tipos penales relativos al tráfico de influencias previstos en los arts. 428 a 430 CP suscitan interrogantes en torno a aspectos como la caracterización de sus elementos típicos y su evolución en el marco jurisprudencial, o su delimitación respecto a otras figuras dentro del sistema penal, entre otras cuestiones jurídico-técnicas de naturaleza compleja que exigen un examen detallado. En suma, aspectos relativos a la configuración jurídica de estos delitos, con relevante impacto sobre el papel que desempeñan en el ámbito del sistema punitivo y su papel en la lucha contra la corrupción pública; en conjunto, se trata de cuestiones complejas teniendo en cuenta el curso de la evolución de estas figuras con relación a otras infracciones penales y su grado de depuración dogmática actual.

2ª.23º. No es suficiente que los delitos relativos al tráfico de influencias presentes en los arts. 428 a 430 CP expresen el compromiso con el objetivo de combatir estas perniciosas prácticas; además, es imprescindible que su configuración pivote sobre elementos típicos que resulten realmente operativos, tanto desde la óptica del respeto a los fundamentos dogmáticos que subyacen al sistema penal, como desde una perspectiva probatoria para asegurar su efectividad, con la finalidad de implementar preceptos que operen de forma efectiva al servicio de la

lucha contra las conductas de tráfico de influencias. Al respecto, los instrumentos penales deben articularse en conexión con el resto de las vías para la lucha contra la corrupción pública, siendo necesario valorar la idoneidad del ámbito de intervención penal y su operatividad, con relación a las medidas de otra naturaleza, con finalidad de desarrollar estrategias efectivas de lucha contra la corrupción pública.

3ª.23º. Los tipos penales previstos por el legislador para la lucha contra el tráfico de influencias pueden plantear ciertos problemas de operatividad, con diferente causa, que afectan a su efectividad en el combate de estas prácticas. En este sentido, se han analizado los elementos típicos que configuran estos delitos, resultando fundamental su delimitación y relaciones con otras figuras penales con la finalidad de precisar el marco de conductas punibles; no obstante, el análisis de su evolución a través de la práctica plantea cuestiones emergentes que afectan a su óptimo funcionamiento en el contexto del sistema punitivo. Por consiguiente, la propia configuración típica de dichas figuras, su despliegue probatorio y el examen de su aplicación a través de la jurisprudencia arrojan interrogantes con impacto sobre su efectividad a efectos de la instrumentalización para la lucha contra las conductas de tráfico de influencias.

4ª.23º. En los tipos penales presentes en los arts. 428 a 430 CP se puede apreciar la importancia de los elementos contextuales a los propios preceptos para asegurar su virtualidad; al respecto, al margen de la relevante cuestión de la idoneidad de la intervención penal para combatir las prácticas de tráfico de influencias apuntada, es fundamental valorar el marco en el que las medidas se desenvuelven, con impacto sobre la óptica del intérprete en la apreciación de posibles conductas punibles. Tales preceptos están llamados a operar en contextos diferentes, resultando fundamental la sensibilización frente a prácticas de corrupción para asegurar una mayor efectividad; por tanto, superando la exclusiva intervención en clave penal, es importante enmarcar estas medidas en una estrategia para combatir la corrupción pública que, a través de un elenco de instrumentos de naturaleza diversa, propicie el marco idóneo para el desenvolvimiento del arsenal punitivo.

5ª.23º. Semejantes tipos penales deben analizarse desde una óptica integral, en conexión con los instrumentos de otra naturaleza diseñados para combatir el problema del tráfico de influencias y en el contexto de una estrategia heterogénea de lucha contra la corrupción pública. Por consiguiente, estas figuras penales, así como los restantes instrumentos de intervención, deben examinarse de forma conjunta con el objetivo de articular una política de intervención coherente y efectiva, que atendiendo a las características singulares del fenómeno de corrupción y las necesidades propias del momento, ofrezca una respuesta eficaz para hacer frente a esta amenaza con importantes implicaciones. Con independencia de la idoneidad de la intervención penal, este enfoque debe orientar el diseño de instrumentos anticorrupción en sentido general; y de forma más específica, debe estar presente en el criterio del legislador para articular su intervención, sin

perjuicio de observar igualmente los fundamentos dogmáticos que subyacen a la naturaleza de cada una de las modalidades de intervención.

PARTE SÉPTIMA

1ª.24º. Se detecta que, para el diseño concreto de políticas públicas a desarrollar por el Gobierno Federal de México con el objetivo de fomentar una cultura anticorrupción en la ciudadanía, dentro del marco de Sistema Nacional Anticorrupción, se necesitaría para conseguir un impacto viable, realizarlo bajo dos grandes ejes de actuación: a) mercadotecnia anticorrupción; b) educar con perspectiva anticorrupción.

2ª.24º. Tales nominados ejes permiten visualizar un panorama de aplicación por el aparato gubernamental de dicha propuesta de políticas públicas, a efectos de combatir la corrupción, incorporando a la ciudadanía una cultura de combate a la corrupción, que se manifestaría como factor que posibilite, notablemente, reducir este problema tan arraigado en México, como es de la corrupción.

1ª.25º. Vínculo entre política y corrupción, destacando que el problema en Brasil surgió con la propia nación, agravándose desde la independencia de Portugal. Se hace un recurrido para demostrar que los brasileños se acostumbraron a convivir con la corrupción, que es vista como inherente al ejercicio de las funciones públicas. Destaca que el tráfico de influencias obstaculiza las investigaciones y que tanto en términos judiciales como administrativos hay problemas y fallas estructurales que favorecen a los agentes corruptos.

2ª.25º. Algunas de las formas de corrupción más practicadas para la obtención de ventajas ilícitas son, por ejemplo: el sobreprecio en obras, productos y servicios; el aumento de volumen de una contratación, con compras superiores a la demanda; la contratación innecesaria, donde no se considera el interés público; el hecho de direccionar una contratación para una empresa específica, con perjuicio a la isonomía; la inserción de datos falsos en los sistemas de información para eludir el control; y la falsificación de facturas para "comprobar" un pago inexistente.

3ª.25º. Culpa a la corrupción por la falta de recursos públicos para que el Estado ofrezca educación, salud, seguridad y transporte de calidad. Y, una vez que esos son servicios precarios, los políticos los usan como recurso de manipulación electoral, haciendo un falso compromiso de solucionar esas cuestiones. Pero, cuando electos, no solo no cumplen sus promesas, sino que contribuyen todavía más para el problema generando una especie de círculo vicioso, en especial en razón de la repetición de nombres en la política incluso en elecciones recientes – el político, que antes estaba en la Cámara de Diputados, hoy ocupa un cargo en el gobierno y después irá para algún ayuntamiento o dirección estatal, o sea, siempre con un vínculo político, manteniendo una condición de poder.

4ª.25º. La psicopatía es otro relevante tema. Se atribuye a los políticos psicópatas algunas características (como la inteligencia y la apariencia seductora, la falta de confiabilidad, el desprecio por la verdad y la falta de remordimiento) que contribuyen para que ellos, por medio de la manipulación, obtengan las ganancias esperadas de los crímenes que practican. Como consecuencia, si los corruptos se perpetúan en el poder, Brasil continuará mostrando bajos y peligrosos índices de calidad de vida y gran desigualdad social, lo que incidirá cada vez más en el desenfreno corrupto.

1ª.26º. La regulación actual de los delitos electorales en Chile está acogida en variedad de normas que intentan dar respuesta a las diferentes situaciones que inciden en los procesos electorales y en la modernización, con nuevas reformas, del sistema electoral. Ello ha dado lugar, a una exhaustiva tipificación de conductas que se han estimado atentatorias al proceso electoral, cuya consecuencia más evidente es la de un amplio catálogo, excesivo, de estas infracciones penales que, además denotan gran heterogeneidad de conductas. Sin embargo, hasta la entrada en vigor de la Ley Nº 20.900 de 2016, no se habían precisado normas penales que atendieran directamente a la financiación irregular de partidos políticos y campañas electorales, en la que precisamente se asentó un proceso cuyo objetivo inicial, como pretensión, fue el de consolidar el sistema democrático chileno, frente a una situación marcada por graves irregularidades en la financiación de campañas políticas y electorales.

2ª.26º. En relación a semejante pretensión y desde una perspectiva más práctica y mejorable, una respuesta adecuada a este fenómeno exige considerar su potencialidad lesiva en toda su extensión. Si bien los tipos penales vigentes vinculados a la financiación irregular de la política, responden a los comportamientos considerados como especialmente graves, nos parece cuando menos discutible que pudiese aplicarse la definición de delitos de corrupción, salvo en lo que podríamos estimar el lenguaje coloquial que identifica toda conducta que pudiere parecer incorrecta en el ámbito electoral como un comportamiento corrupto.

3ª.26º. El Derecho penal es tributario de la idea de un bien jurídico específico y, por lo tanto, requiere, una mayor precisión en torno a sus atributos fundacionales. Lo "corrupto" se encuadra en la idea de una acción contraria a la probidad, entendida esta como la obligación de quien detenta determinada calidad para orientar su acción al interés público o la prosecución del bien común y que debe ser ejecutada por quien es depositario de tales obligaciones de carácter jurídico o sea quien detenta un cargo, regularmente funcionario público.

4ª.26º. Todo ello supone la existencia de una relación de representación o de poder constituido, lo que dirige a su inaplicabilidad sobre conductas que se desarrollan en una estructura previa a su inicial configuración, así el poder político. Con semejante perspectiva, es rechazable la opción que asimila que tales actos como de corrupción suponga una utilidad para la interpretación o presentación de semejantes tipos delictivos.

1ª.27º. El análisis especializado sobre los resultados que emanan de la radiografía integral de los sistemas político-electorales a nivel europeo y latinoamericano, reafirma que la corrupción se erige como el patógeno común en los delitos gestados durante los procesos que tienen por objeto el ejercicio democrático del poder soberano a través de la vía del sufragio. Por lo tanto, la primera gran tarea para garantizar la consolidación del Estado de Derecho, es conocer las causas de aquella y en un acto inalienable de corresponsabilidad; gobierno y sociedad deberán ser los llamados para articular esfuerzos que instrumenten soluciones proclives a su erradicación.

2ª.27º. Atentando en contra de principios rectores como la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad, la objetividad y la equidad; contemplados por los textos constitucionales y las leyes *ad hoc;* la financiación ilegal en el contexto de los procesos electorales -a pesar de los esfuerzos institucionales de las últimas décadas- continúa siendo una asignatura no resuelta. Es un problema crónico que demanda propuestas integrales de tramitación urgente, más allá de lo estrictamente jurídico-penal; pues ciudadanos, candidatos y partidos políticos, han vuelto una constante la protagonización de innumerables conductas que menoscaban el afianzamiento de la díada formada por la democracia y la gobernabilidad.

3ª.27º. De la abstracción en el acontecer mexicano, se desprende que, el déficit de instrumentos eficaces para la regulación del flujo de dinero, en el conjunto de la actividad económica nacional, coadyuva a la predominancia de circulación de activo en efectivo. Este hecho, dificulta la fiscalización que realizan las autoridades competentes a los actores de la contienda política; y, preocupantemente, ha venido potencializando la participación del crimen organizado en los procesos electorales; fundamentalmente a través de dos vías: el posicionamiento directo de candidatos y la financiación ilícita de campañas políticas. Con esto, se propicia un terreno fértil para limitar garantías individuales, esclavizar el poder público a intereses particulares y enardecer los elementos *de facto* que favorecen a la ingobernabilidad. En México el "clientelismo electoral" esencialmente hace referencia a la compra, coacción y movilización del voto, así como al condicionamiento de programas sociales y de concesiones o licencias, operados por medio de un partido político a cambio del sufragio. Esta práctica, ampliamente adoptada por todas las fuerzas políticas, sin hacer distinción de orden de gobierno, se ha enquistado asfixiantemente en perjuicio de los postulados que definen a la democracia. Mientras la actitud paternalista del ciudadano hacia el aparato de gobierno no se emancipe, erradicando el modelo electoral de dependencia política, y la preferencia del voto se defina en un perverso ejercicio mercantil; las bondades sociales inherentes a la coexistencia dentro de un Estado constitucional, están más cerca de ser una quimera que una realidad.

4ª.27º. La Ciencia Jurídica ha confirmado que la creación de más leyes, implica el nacimiento de nuevos órganos que vigilen su observancia por las vías que el Derecho ofrece para ello; y cuando las ramas administrativas, civiles o las que por razón de la materia correspondan, no logran dar tregua a los conflictos sociales

que acaecen día a día, suele invocarse al Derecho Penal para que, con el brazo represor de la pena, funja como el responsable de tratar las conductas que perturban al orden legal. Este último hecho, en una disciplina como la electoral, que en esencia debe convocar al pueblo para ejercer en libertad la soberanía en su máxima expresión, ha generado más sombras que luces; sin exaltar lo político-criminalmente peligroso que es continuar encendiendo los motores que conducen el barco del indeseado expansionismo del *Ius Puniendi*. El estudio comparado de los sistemas electorales democráticos, confirma que ha sido un error pensar en que la administración política en turno, resolverá de manera autónoma los males que aniquilan a la gobernabilidad democrática. El ciudadano se ha limitado a cumplir una tarea temporal con fecha de caducidad al día de la elección; ha olvidado que la democracia nació del pueblo y que debe ser este quien la ejerza, la fiscalice y la perfeccione. Para ello, a manera de silogismo, se puede afirmar que, no pueden existir los mejores candidatos, pero, sobre todo, los mejores gobernantes, sino se tiene a los mejores ciudadanos. Al final la ecuación no es tan compleja: el gobierno será un reflejo de su sociedad.

5ª.27º. Estamos convencidos de que la educación está llamada a ser un bastión de gran calado en la materialización de la gobernanza, con miras a conseguir los dividendos de conducirnos bajo una socialización política democrática. La correspondencia entre educación y democracia que idealizamos, sugiere que la primera no solo se limite a la transmisión de ciertos conocimientos o aptitudes, sino que también difunda e inculque determinados valores y actitudes que se consideran necesarios de cara a la optimización del sistema democrático. La Ciencia Educativa debe orientarse a la resolución de problemas más que a la transmisión de conocimientos prístinos; no solo debe contemplar el desarrollo de la autonomía individual, sino que tiene que fomentar el sentido de comunidad. Es importante que se enseñe que, en el binomio pluralismo y comunidad, resulta conveniente la búsqueda de armonía entre los individuos, quienes, en la persecución de sus propios intereses, encontrarán mayores recompensas en la cooperación con los demás que en el individualismo.

6ª.27º. Haciendo de lado a la coerción que acompaña al incumplimiento de la norma; difícilmente las premisas contenidas en las constituciones políticas y en las leyes electorales, podrán tener positividad plena. Por ello, el electorado debe de estar dotado de una cultura cívica democrática, entendiéndola como la identificación con los valores e instituciones de la democracia, la disposición a participar políticamente, y la capacidad de formar juicios críticos de la realidad política existente. En este sentido, para que la democracia pueda funcionar como se aspira, es imprescindible que la mayor parte de la ciudadanía comparta dichos valores básicos y sienta la legitimidad de las instituciones democráticas, objetivos a los cuales debe encaminarse la educación como agente de socialización política.

1ª.28º. La corrupción es un problema global que, obviamente, no solo afecta a España, sino que se mueve por el resto de países de nuestro entorno y de otras áreas geográficas. En concreto, en Italia la corrupción ha constituido una pesada losa difícil de remover. Numerosas tramas de corrupción han conseguido minar

la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos y de ahí que se hayan ido sucediendo diversas leyes que han tratado de frenar el impulso de aquella, en aras de obtener mejores índices de transparencia, aunque aún queda mucho camino por recorrer. Precisamente por el hecho de que la corrupción sea un problema global, se ha propuesto la creación de una norma a nivel europeo que unifique criterios de actuación ante este tipo de comportamientos.

2ª.28º. La financiación de la política en Italia ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo. Así, inicialmente se dejó enteramente a los partidos políticos encargarse de obtener los recursos necesarios para financiar sus gastos. Esto cambió y se aprobó un sistema de financiación pública directa en 1974, que no gozó del favor de la ciudadanía, motivo por el que dicho sistema quedó derogado mediante referéndum, pasándose de nuevo a un sistema privado. Años después se retomó el sistema de financiación pública, que volvió a derogarse. Actualmente, en Italia existe un sistema de financiación pública indirecta, de forma que los partidos políticos se financian gracias a las contribuciones de los militantes y cualesquiera otras personas físicas o jurídicas que quieran realizar donaciones (siempre de acuerdo a los requisitos legalmente previstos), siendo que el Estado realiza, asimismo, una contribución, permitiendo al conjunto de la ciudadanía la posibilidad de donar un dos por mil en la declaración de la renta a un partido político a su elección.

3ª.28º. En relación con la financiación ilegal de partidos políticos, Italia cuenta con algunos tipos penales, que se mantienen vigentes desde la Ley 195/1974, de 2 de mayo. Estos tipos sancionan con pena de prisión y de multa dos comportamientos diferentes: en primer lugar, se castiga la contribución o donación por parte de entidades públicas, sociedades privadas con capital público superior al 20 por ciento o controladas por entes públicos o sociedades privadas con un capital público igual o inferior a ese porcentaje, siempre y cuando pueda afirmarse que el control de dicha sociedad corresponde a un ente público; en segundo lugar, se castiga la donación o contribución realizada por una empresa privada distinta de las mencionadas anteriormente que no cumpla con el doble requisito de haber sido aprobada por el órgano societario competente y haber quedado reflejada en el correspondiente balance económico empresarial. Los tipos sancionan tanto a quien realiza la aportación como a quien la recibe.

4ª.28º. Más numerosos son los ilícitos administrativos relacionados con la financiación ilegal. Así, inicialmente estaba tipificada como delito en la Ley 659/1981, de 18 de noviembre, la conducta de omisión de la declaración conjunta por parte de emisor y beneficiario ante la Cámara de los Diputados de las aportaciones superiores a los tres mil euros anuales (esta cantidad se ha ido modificando sucesivamente y con cada reforma se producía una rebaja de la misma, de forma que los partidos tuvieran que rendir cuentas a partir de cantidades más bajas), consistiendo la pena en una sanción pecuniaria y una inhabilitación especial para empleo o cargo público, pena que también se imponía en caso de que la declaración fuese incompleta o no veraz . Sin embargo, tan solo seis días después, la Ley 689/1981, de 24 de noviembre, incluye en el artículo 32 una disposición

mediante la cual todas aquellas acciones que estuviesen castigadas solo con una pena de multa, dejaban de formar parte de la órbita penal y pasaban a englobar la rama jurídico-administrativa, lo que ha llevado a la doctrina italiana mayoritaria y a la jurisprudencia a estimar que este delito ha quedado convertido en ilícito administrativo, si bien persiste un sector minoritario que sigue manteniendo que la omisión de la declaración conjunta constituye un ilícito penal.

5ª.28º. Desde la década de los noventa en adelante, la legislación italiana ha ido mutando en aras de una mayor transparencia en cuanto a la financiación de partidos políticos, en un intento de recuperar la confianza perdida de la ciudadanía. En el año 2012 se creó la Comisión de Transparencia y Control de las Cuentas de los Partidos y Movimientos Políticos, destinada a verificar anualmente la legalidad de las cuentas de los distintos partidos. Por otro lado, en 2013 se produjo la creación de un Registro Nacional de Partidos Políticos, siendo que solo pueden recibir aportaciones los partidos registrados y estos tienen que ser avalados por un auditor en caso de superar los 150.000 euros anuales. Todas las donaciones de cuantía superior a 500 euros han de estar publicadas para que sean de libre acceso, al igual que la identidad de quien emite esa donación. Cualquier irregularidad en este tipo de obligaciones se sanciona con la rebaja de las cantidades a las que el partido tenga derecho en virtud de esa donación voluntaria de los contribuyentes en la declaración de la renta y, en caso de haberla recibido y no tener derecho ya a ninguna otra cantidad, con una multa administrativa que, en determinados casos, puede llegar a alcanzar los 120.000 euros.