



eunomia
Revista en Cultura de la Legalidad

Número 23

octubre 2022 – marzo 2023

www.uc3m.es/eunomia

uc3m | Universidad Carlos III de Madrid
Grupo de Investigación
sobre el Derecho y la Justicia

Artículo 31 bis CP y partidos políticos. Programas de «compliance» y «nudging»

Article 31 bis of Criminal Code and political parties. Compliance and nudging programs

Alejandro L. de Pablo Serrano*

Universidad de Valladolid

ORCID ID 0000-0003-2045-4870

alejandro.pablo@uva.es

Cita recomendada:

Pablo Serrano, A. L. de (2022). Artículo 31 bis CP y partidos políticos. Programas de «compliance» y «nudging». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 23, pp. 180-222.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.7116>

Recibido / received: 28/01/2022
Aceptado / accepted: 26/05/2022

Resumen

En el año 2012 el legislador penal español incluyó a los partidos políticos entre los sujetos criminalmente responsables. En este artículo se examinan las consecuencias de aplicar el régimen general de responsabilidad penal de las personas jurídicas, previsto en el art. 31 bis CP, a una entidad tan importante y especial como un partido político. Se analizan los delitos que se puede atribuir a un partido político, los criterios para su imputación y dos de las penas más severas previstas en el catálogo de sanciones: la disolución y la intervención judicial. Se complementa el estudio con una perspectiva preventiva de la delincuencia de los partidos políticos, a través de un estudio de los programas de cumplimiento normativo (con referencias concretas a las principales formaciones políticas estatales) y de los novedosos programas de estímulos –*nudges*– de las ciencias del comportamiento, aplicados a la toma de decisiones dentro del partido político.

Palabras clave

Partidos políticos, personas jurídicas, disolución, intervención judicial, programas de cumplimiento normativo, estímulos.

* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Penal (acreditado a Profesor Titular). Actualmente, Investigador Postdoctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (Programa de Recualificación del Profesorado Universitario Español para el periodo 2021-2023). Miembro del Grupo de Investigación Reconocida «Derecho de familia y derechos humanos» (dirigido por la Prof^a Cristina Guilarte Martín-Calero, Universidad de Valladolid-España-) y del Grupo de Investigación en Ciencias Penales y Criminológicas (SEJ-047) del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (dirigido por la Prof^a. Juana Del-Carpio-Delgado, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla -España-).

Abstract

In 2012, the Spanish criminal legislator considered political parties a criminally responsible subject. It was a controversial decision as political parties play a key role in the Spanish parliamentary system. This paper studies the consequences of applying the general regime of corporate criminal liability (foreseen in Art. 31 bis Criminal Code) to political parties. We analyze which crimes can commit political parties, which is the imputation model of political parties, as well as kinds of penalties (specially, dissolution and judicial intervention). The paper ends with a preventive perspective in the framework of political parties, studying compliance programs (with specific references to the main national political parties) and the innovative programs of behavioral sciences -nudges-, applied to decision making within the political party.

Keywords

Political parties, legal persons, dissolution, judicial intervention, compliance program, nudges.

SUMARIO. 1. Introducción. Planteamiento y objetivos. 2. El *iter* legislativo hasta la realidad de la responsabilidad penal de los partidos políticos. De Europa a España. 2.1. Comunidad Europea y Unión Europea. 2.2. Consejo de Europa y GRECO. 2.3. España. La reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 7/2012. 2.4. Posición personal. 3. Delitos imputables a los partidos políticos. 3.1 Sistema de *numerus clausus*. Crítica. 3.2 Lagunas en el ámbito de los partidos políticos: Código Penal y legislación electoral. 4. Modelos de imputación penal del partido político. 4.1 Propuestas doctrinales de la Fiscalía General del Estado y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. 4.1.1. Modelo de heteroresponsabilidad. 4.1.2. Modelo de autorresponsabilidad. 4.2. Posición personal sobre el modelo de imputación de personas jurídicas, trasladado al ámbito de los partidos políticos. 5. Penas a los partidos políticos. Especial consideración a las penas de disolución y de intervención judicial. 5.1. La disolución de partidos políticos. 5.2. La intervención judicial de los partidos políticos. 5.3. Posición personal. 6. Prevención de la delincuencia de los partidos políticos: democracia interna, *compliance programs* y *nudging programs*. 6.1. *Compliance programs* y democracia interna. 6.2. Contenido de los *compliance programs*. Últimas actualizaciones en relación con PSOE y PODEMOS. 6.3. Eficacia del *compliance program* sobre la pena. 6.4. Prevención a través de los *nudging programs*. 7. Conclusiones.

1. Introducción. Planteamiento y objetivos

En el año 2010 se introdujo en el Código Penal español la responsabilidad penal de las personas jurídicas, con una expresa exclusión dirigida, entre otros, a los partidos políticos. Sin embargo, dos años después, el legislador español modificó completamente su criterio y los sujetó al mismo régimen de responsabilidad penal que ya alcanzaba a la generalidad de las personas jurídicas.

Desde entonces, la responsabilidad penal de las personas jurídicas y, concretamente, de los partidos políticos, ha recibido atención por la doctrina penalista española. Por ello, no pretendemos hacer una panorámica del régimen aplicable a los partidos políticos como personas jurídicas, sino que en este trabajo abordamos algunas cuestiones importantes y que han sido menos atendidas. Por supuesto, debemos profundizar en la decisión misma de considerar a los partidos políticos como personas jurídicas que pueden cometer delitos y que pueden ser condenadas, esto es, cuál es el fundamento de su responsabilidad penal (apartado 2), habida cuenta

que una formación política no es una entidad cualquiera, sino que tiene atribuidas especiales funciones por la Constitución española. Aceptada la responsabilidad penal de los partidos políticos, comenzamos un estudio pormenorizado de su régimen de responsabilidad penal, empezando por el listado de delitos que pueden cometer (indicando críticamente también los que faltan; apartado 3). Así mismo, examinamos los distintos modelos de imputación subjetiva que se han planteado en la doctrina aplicables a las personas jurídicas y trasladamos sus consecuencias sobre los partidos políticos para comprender cómo un partido político puede «actuar» de forma colectiva, guiando su conducta por el dolo o la imprudencia (apartado 4). En tercer lugar, nos interesa detenernos en dos penas imponibles a los partidos políticos, según el art 33.7 CP, cuyos efectos podrían ser muy perturbadores para el sistema político español: la disolución y la intervención judicial (apartado 5). La responsabilidad penal de los partidos políticos no debe detenerse en la sanción de los comportamientos delictivos producidos en su seno, sino que debe proyectarse hacia medidas de prevención de delitos; y en este sentido, examinamos los clásicos programas de cumplimiento normativo y los más novedosos programas de estímulos provenientes de las ciencias conductuales (*nudging programs*; apartado 6). Concluimos este trabajo con una recapitulación de las cuestiones planteadas (apartado 7).

2. El *iter* legislativo hasta la realidad de la responsabilidad penal de los partidos políticos. De Europa a España

El camino hacia la responsabilidad penal de los partidos políticos se ha cimentado sobre las iniciativas de la Unión Europea y del Consejo de Europa. Ambas organizaciones internacionales, a través de Convenios, informes, Reglamentos, Directivas y Decisiones Marco, han reclamado a sus Estados Miembros la sujeción de las personas jurídicas a regímenes sancionatorios, si bien les han dejado generalmente margen para decidir la naturaleza de esas sanciones (civiles, administrativas o penales), siempre que fueran proporcionadas, eficientes y disuasorias. El primer foco de preocupación de la Unión Europea y del Consejo de Europa fue la protección de intereses financieros comunes que se veían afectados por actividades de corrupción privada, blanqueo, evasión de impuestos, etcétera. Con el tiempo, la preocupación giró hacia los partidos políticos y la corrupción pública en tanto que los primeros se convertían en un instrumento, por desgracia, adecuado para cometer actos de corrupción. Así, cada vez fueron más frecuentes las llamadas a endurecer el régimen fiscalizador y sancionatorio de los partidos políticos cuando incurrieran en conductas corruptas.

En las próximas páginas queremos reflejar ese camino recorrido por las organizaciones europeas a favor de la responsabilidad jurídica de los partidos políticos, que condujo a diversas reformas en España de la normativa administrativa (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos y Ley Orgánica 3/2015, de Control de la Actividad Financiera y Económica de los Partidos Políticos) y penal (Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, que introdujo finalmente la responsabilidad penal de los partidos políticos).

2.1. Comunidad Europea y Unión Europea

En la segunda mitad de la década de los años 90, en el entorno de la Comunidad Europea se dieron importantes pasos hacia la exigencia de responsabilidad jurídica (de diverso orden) a las personas jurídicas. En primer lugar, a través del Convenio para

la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, aprobado el 26 de julio de 1995¹, cuyo art. 2 reclamaba la imposición de sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias para hacer frente a las formas de fraude que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea. Posteriormente, con el Segundo Protocolo del Convenio para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, aprobado el 19 de junio de 1997², que abrió la posibilidad de imposición de sanciones penales o administrativas a las personas jurídicas por los actos de fraude, corrupción activa y blanqueo de capitales cometidos en su provecho por cualquier persona (arts. 3 y 4).

En esta secuencia de disposiciones, un paso decisivo en lo que se refiere al señalamiento de los partidos políticos como posible fuente de peligro de actividades corruptas, fue la Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política de la Unión en materia de lucha contra la corrupción, de 26 de octubre de 1998³. Había perfecta conciencia del peligro que la corrupción privada de las empresas entrañaba para el mercado libre y competitivo, pero, más allá, para la propia salud del sistema democrático:

existen numerosos vínculos entre la corrupción y la delincuencia organizada, que pueden acarrear un peligro particular para el Estado democrático y de Derecho y para el sistema de economía de mercado, en particular, cuando, valiéndose de la corrupción, la delincuencia organizada logra introducirse en la administración pública o en el sistema económico legal.

En esa Resolución se incluían ya menciones al binomio «corrupción y partidos políticos», afirmando que «es particularmente urgente emprender la lucha contra la corrupción en el ámbito político para garantizar la transparencia de los sistemas de financiación general de los partidos y poner así obstáculos a la corrupción de los políticos y de los partidos».

La orientación sancionadora de la Unión Europea sobre las personas jurídicas que cometieran conductas de corrupción se retoma con la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad, presentada por la Comisión el 23 de mayo de 2001⁴. Se insiste en castigar a las personas jurídicas responsables por los actos de fraude, corrupción activa y blanqueo de capitales, a través de sanciones penales o administrativas proporcionadas, disuasorias y suficientes (arts. 9 a 12). Posteriormente, la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, exigía a los Estados Miembros imponer sanciones administrativas o penales sobre las personas jurídicas que realizasen conductas de corrupción activa y pasiva en el sector privado (arts. 5 y 6)⁵. La transposición de esta Decisión Marco en el ordenamiento jurídico español se llevó a cabo, fundamentalmente, a través de la LO 5/2010, que modifica el Código Penal de una forma decisiva: se acepta la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Paralelamente a disposiciones jurídicas de diverso rango, la Unión Europea ha explorado también la vía de los informes y las propuestas de tipo orientativo dirigidas a los Estados, con atención específica para el binomio «corrupción y partidos políticos»⁶. En la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo y al Comité

¹ Ver en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(03)&from=ES)

² Ver en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0719\(02\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997F0719(02)&from=ES)

³ Accesible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A51998IP0285>

⁴ Accesible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001PC0272&from=ES>

⁵ Accesible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003F0568&from=ES>

⁶ Accesible: https://home-affairs.ec.europa.eu/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en

Económico y Social Europeo, de junio de 2011⁷, la Comisión confirmaba la estrategia de los informes sobre la corrupción («*anti-corruption reports*»), dotándose de un equipo de expertos, con una partida presupuestaria a su disposición.

En febrero de 2014 la Comisión publica el primer Informe de lucha contra la corrupción en la Unión Europea («*EU Anti-Corruption Report*»)⁸, así como Informes individuales para cada Estado Miembro. En el Anexo de España al Informe de lucha contra la corrupción en la Unión Europea⁹, la Comisión pone en evidencia los escandalosos casos de corrupción descubiertos en España desde el comienzo de la crisis económica, que pivotan alrededor de los partidos políticos y la contratación pública en el sector del urbanismo con grandes empresas constructoras. Del mismo modo, denuncia la instrumentalización de las cajas de ahorro a favor de los partidos para concederles una generosa financiación y paliar así sus deudas. Pone el foco en las fundaciones privadas conectadas con los partidos, como vía oculta para financiarse a través de donaciones sujetas a un control mucho menos estricto del que ejerce el Tribunal de Cuentas sobre estos últimos¹⁰. El Anexo de España concluye con algunas recomendaciones no desconocidas para las autoridades españolas, entre ellas: a) proseguir las reformas en curso y garantizar la aplicación efectiva de las nuevas normas sobre la financiación de los partidos políticos, centrándose en la supervisión de los préstamos, la consolidación de las cuentas de los partidos, la mejora de los controles financieros internos, los controles exhaustivos efectuados en su debido momento por el Tribunal de Cuentas, y un régimen de sanciones reforzado; b) desarrollar códigos de conducta exhaustivos para los cargos electos a nivel central, regional y local, con la adecuada rendición de cuentas e instrumentos sancionadores de las posibles violaciones de dichos códigos, así como desarrollar códigos éticos dentro de los partidos políticos o el establecimiento de pactos éticos entre los partidos.

2.2. Consejo de Europa y GRECO

Paralelamente, el Consejo de Europa inicia también su propia andadura contra la corrupción. Entre los hitos más importantes, merecen ser destacados los siguientes: la Resolución (97) 24, relativa a los 20 principios rectores sobre la lucha contra la corrupción, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de noviembre de 1997¹¹; el Convenio penal sobre la corrupción (número 173 del Consejo de Europa), de 27 de enero de 1999¹², que fue incorporado al ordenamiento jurídico español el 28 de julio de 2010¹³; y la Recomendación 1516 (2001) sobre financiación de los partidos políticos, adoptada el 22 de mayo de 2001 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. En 2003 el Consejo de Europa focaliza su atención sobre los partidos políticos, profundizando así en el Principio 15 de la Resolución de 1995, que reclamaba a los Estados la adopción de códigos de conducta y normativas sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales: se adopta entonces la Recomendación n^o4 del Comité de Ministros relativa a las

⁷ Accesible: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.

⁸ Accesible: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/acr_2014_en.pdf.

⁹ Accesible: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/2014_acr_spain_chapter_en.pdf.

¹⁰ La percepción social de la corrupción en España no ha mejorado. En los últimos días -enero de 2022- Transparencia Internacional hacía público su último informe sobre la corrupción en el mundo en el año 2021, y en él España retrocedía posiciones a nivel internacional (de la posición 32 a 34 sobre 180 países) y en el entorno europeo (de la posición 13 a 14 sobre 27 países). Accesible: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/2022_01_20_PRESENTACION-IPC2021_DATOS-GENERALES_ESPAÑA_DMG2.pdf.

¹¹ Accesible:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>.

¹² Accesible: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=173>.

¹³ Accesible: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-12135.

reglas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y campañas electorales¹⁴, y se encarga al GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción, cuya creación data de 1999) la observancia de la aplicación de una serie de recomendaciones que apuntan claramente a las fuentes de corrupción de los partidos políticos: donaciones a partidos políticos que pudieran suponer conflicto de intereses o por encima de ciertas cuantías; examen de las fundaciones u otras personas jurídico-privadas que estuvieran ligadas o conectadas a los partidos políticos (los habituales *think tank* de las formaciones políticas); financiación proveniente de fuentes extranjeras .

En cumplimiento de esas instrucciones del Consejo, el GRECO examinó en profundidad el binomio «corrupción y partidos políticos» en la Tercera Ronda de Evaluación, iniciada el 1 de enero de 2007, cuyo objetivo fue constatar el grado de observación por cada Estado de las obligaciones derivadas del Convenio Penal contra la Corrupción de 1997 y la Recomendación de 2003 contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales¹⁵. En mayo de 2009 el GRECO presentó el Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de Partidos Políticos en España¹⁶, donde formulaba seis recomendaciones; entre ellas, se reclamaba introducir sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para las infracciones en materia de financiación de los partidos políticos, en especial, mediante la ampliación del rango de sanciones disponibles y la extensión del ámbito subjetivo de aplicación de las sanciones para poder alcanzar a todas las personas/entidades implicadas. Después de una secuencia de Informes del GRECO (el primero en 2011 y el segundo en 2013) y de *Addendum* (en marzo de 2014 y febrero de 2016) puede afirmarse que España ha cumplido casi íntegramente las recomendaciones del GRECO gracias a sucesivas reformas de la normativa administrativa de financiación de los partidos políticos (LO 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos y LO 3/2015, de Control de la Actividad Financiera y Económica de los Partidos Políticos) y del Código Penal, que, como veremos más adelante, incorporó en 2010 la responsabilidad penal de las personas jurídicas y en 2012 extendió esa responsabilidad criminal a los partidos políticos, que hasta entonces estaban excluidos del catálogo de personas penalmente responsables. Pese a tales reformas, en el segundo *Addendum* se seguía advirtiendo que aún había que reforzar la obligación de publicidad de toda la información relativa a los ingresos tanto en el nivel central o estatal, como en niveles inferiores (autonómico y local) de los partidos políticos y de las entidades ligadas directa o indirectamente a ellos.

2.3. España. La reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 7/2012

Las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a los partidos políticos y sindicatos, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía, administrativas o cuando se trate de Sociedades mercantiles

¹⁴Accesible:<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc1f1>.

¹⁵ En el siguiente enlace pueden encontrarse los informes del GRECO relativos a cada Estado Miembro: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>.

¹⁶ En <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/spain> pueden encontrarse todos los Informes que enumeraremos brevemente a continuación (Primer Informe, Segundo Informe, Primer *Addendum* al Segundo Informe y Segundo *Addendum* al Segundo Informe). <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9d70>.

estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

Cuando en diciembre de 2010 se aprobó la decisiva reforma del Código Penal que acababa con el clásico principio «*societas delinquere non potest*» y se introducía la responsabilidad penal de personas jurídicas, situando a España en la misma senda que muchos países de nuestro entorno cultural y jurídico, los partidos políticos quedaron fuera de las personas jurídicas criminalmente responsables en virtud de una exclusión expresa contemplada en el art. 31 bis.5, transcrito anteriormente.

Los argumentos a favor y en contra de la posibilidad de imputar a partidos políticos en tanto que persona jurídica, sin perjuicio de las responsabilidades penales individuales de sus miembros o dirigentes, son conocidos. Permítasenos traer aquí de forma breve los más importantes (De Pablo Serrano, 2016, pp. 341 y ss).

En primer lugar, en el caso de las distintas Administraciones Públicas, entidades y organismos públicos, y de las empresas de Derecho público, una recta comprensión del principio de división de poderes desaconsejaba que el Estado, que ejerce el *ius puniendi*, lo aplicara también contra sí mismo (Boldova Pasamar, 2013, p. 234; Morales Prats, 2010, p. 61)¹⁷. Como observa Gómez-Jara Díez, la exclusión de las distintas formas de concreción del aparato público estatal del listado de personas jurídicas penalmente responsables, era coherente con el legado cultural, político y filosófico de la Europa continental, de corte más intervencionista, con arreglo al cual no tiene sentido que el Estado intervenga en el propio Estado¹⁸. Todo ello sin olvidar que la tradición *ius publicista* continental posee un amplio régimen sancionador para la Administración y sus entidades, articulado a través del Derecho administrativo sancionador, por lo que muchas conductas reprochables no quedarían impunes, pues tan *ius puniendi* del Estado es el Derecho penal como el Derecho administrativo (Gómez Tomillo, 2010, pp. 60 y ss; Quintero Olivares, 2013, p. 3). Además, los partidos políticos, como recordaba la Fiscalía General del Estado, ya estaban sujetos a su propio régimen sancionatorio previsto en la Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos (Valls Prieto, 2011, p. 116)¹⁹.

Se apuntaba también que el profundo cambio que implicaba la admisión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas se incardinaba en las nuevas tendencias de expansión del Derecho penal en el ámbito económico para combatir la delincuencia socioeconómica. Por tanto, el foco de atención se situaba sobre las empresas y corporaciones económicas²⁰, ejemplos paradigmáticos de persona jurídica.

Por último, pero posiblemente el argumento más importante, entroncaba directamente con la función constitucional de los partidos políticos: la función que la Constitución les otorga en un Estado como el español, articulado políticamente a través de una democracia parlamentaria representativa y de un sistema de partidos. Esta función constitucional era un escudo que les blindaba frente a eventuales exigencias de responsabilidad penal, en tanto que partidos políticos (aunque no

¹⁷ En el mismo sentido se expresaba la Fiscalía General del Estado en la Circular 1/2011 (en adelante FGE), relativa a la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por ley orgánica número 5/2010.

¹⁸ Los anglosajones, por el contrario, con su ideología más liberal, no tienen problema en incluir a las entidades estatales entre las personas jurídicas criminalmente responsables (Gómez-Jara Díez, 2011, p. 53; Urruela Mora, 2012, pp. 491-492).

¹⁹ FGE, 2011, p. 9.

²⁰ Parece cierto, en fin, que el edificio de la responsabilidad penal de las personas jurídicas estaba concebido para afrontar el problema estructural de los delitos cometidos por las empresas, como argumenta Nieto Martín (2008, pp. 38-42).

individualmente a sus miembros). No en vano el artículo 6 de la norma fundamental les encomienda «expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política». Excluyéndolos del catálogo de personas jurídicas criminalmente responsables, se les dotaba de una cierta posición de inviolabilidad e inmunidad para el cumplimiento de sus responsabilidades, entre las que Zugaldía Espinar (2015, p. 108) citaba las siguientes: socialización política, movilización de la opinión pública, representación y defensa de los intereses sociales, legitimación del sistema político, participación en elecciones y composición de los principales órganos del Estado (Gómez Martín, 2015, p. 109; Gómez Martín 2016, p. 5; Boldova Pasamar, 2015, p. 235; Maza Martín, 2017, pp. 397-400; González Sierra, 2014, pp. 209-310). En su tarea de canalización de la voluntad popular, se convierten en un instrumento indispensable para la participación política y para el ejercicio de la libertad ideológica (García Martín, Rebollo Vargas, Cugat Mauri *et al.*, 2014, p. 76; Urruela Mora, 2012, p. 491), y desde esta perspectiva debía juzgarse superior el interés que se protege (su posición hegemónica en un «sistema de partidos») frente al que se sacrifica (impunidad de los partidos). Para proteger su función constitucional se argüía también que la posibilidad de imputar a un partido político como estructura podía arriesgar la normalidad de la vida política y parlamentaria, toda vez que las acciones judiciales contra las formaciones podían emplearse para perseguir al adversario a través de los instrumentos del Derecho penal (Zúñiga Rodríguez, 2011, pp. 16-17)²¹; en otras palabras, la utilización de las figuras penales como armas de la disputa política dirigidas a judicializar la vida política, a restar reputación y a desprestigiar a los partidos a través de querellas «políticas» (Gimeno Sendra, 2015, pp. 28-31)²².

Los argumentos que hemos señalado triunfaron inicialmente en la reforma de 2010 que excluía a los partidos políticos del catálogo de personas jurídicas criminalmente responsables, solo durante dos años. El 17 de enero de 2013 entró en vigor la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social. El art. 31 quinquies CP, vigente actualmente, dejaba de mencionar a los partidos políticos en la lista de entidades o colectivos excluidos de responsabilidad penal y, por consiguiente, les sometía al mismo régimen de responsabilidad que a otras personas jurídicas. El debate había girado y terminaron imponiéndose los sólidos argumentos, creemos, que aconsejaban hacer responsables penalmente a las formaciones políticas.

La Exposición de Motivos de la norma rendía tributo a la importancia de la presión social como motor de este cambio: «se modifica la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas con la finalidad de incluir a partidos políticos y sindicatos dentro del régimen general de responsabilidad [...]. De este modo se supera la percepción de impunidad de estos dos actores de la vida política que trasladaba la anterior regulación», y se extiende a ellos, en los supuestos previstos por la ley, la responsabilidad por las actuaciones ilícitas desarrolladas por su cuenta y en su beneficio, por sus representantes legales y administradores, o por

²¹ Por el contrario, Zugaldía Espinar (2014, pp. 377-378), advertía que la eliminación del partido político solo acaecería cuando fuera una organización con fines ilícitos, en cuyo caso ya no estaríamos ante el Derecho penal económico, sino ante el «Derecho penal del enemigo», por lo que la consecuencia sería, lógica y debidamente, su disolución.

²² Sobre el problema de la judicialización de la vida política ya advertía tiempo atrás García Morillo (1996, pp. 279 y ss). No obstante, frente a estas preocupaciones y a los augurios de algunos autores, nosotros creemos que la tal persecución no es un peligro cierto y que, de producirse, habría que afrontarlo como un abuso más de los existentes en la sociedad actual, cuya solución no es ofertar menos instrumentos judiciales para luchar contra la corrupción ante el temor de un uso abusivo y torticero de ellos, sino perfilar mejor sus contornos para evitar esa manipulación. En el mismo sentido, Baucells Lladós (2018, p. 10)

los sometidos a la autoridad de los anteriores cuando no haya existido un control adecuado sobre los mismos²³.

Téngase en cuenta que estos debates parlamentarios transcurrían paralelos a unos tiempos en España de descubrimiento, investigación y enjuiciamiento de inaceptables episodios de corrupción pública en el ámbito de los partidos políticos (casos «Gürtel» «Púnica» «Canal Isabel II», del Partido Popular; caso de los Expedientes de Regulación de Empleo –«caso ERE»– del Partido Socialista Obrero Español en Andalucía; caso de las comisiones del 3% de Convergencia i Unió en Cataluña; e incluso, fuera del circuito político, pero dentro del corazón de las instituciones estatales, el caso «Noos» que afectaba a la Familia Real)²⁴. Sin duda, en este contexto de corrupción, con una crisis económica devastadora que golpeó duramente a la clase trabajadora, la exclusión de los partidos políticos del catálogo de personas criminalmente responsables era particularmente sangrante. En su enmienda, UPD advertía que la excepción favorable a los partidos políticos constituía «un privilegio injustificado que no colabora en absoluto a la regeneración democrática ni a combatir la corrupción política de nuestro país, que lejos de disminuir sigue aumentando día a día». Si este era el diagnóstico, era razonable que la solución pasara por revertir esta situación, como continuaba señalando la enmienda:

La inclusión de los partidos políticos y sindicatos en el régimen general de responsabilidad penal previsto en el Código Penal colaboraría de forma importantísima a la persecución y erradicación de la corrupción política, prestigiando la política y, por ende, la calidad de nuestra democracia²⁵.

Pero no solo la presión y percepción social de que se estaba ante un régimen privilegiado impulsó el cambio, sino también consideraciones de fondo, teóricas, constitucionales. Ante todo, la clave de bóveda que sostenía la exclusión de los partidos políticos a los efectos del art. 31 bis CP, la función constitucional, podía cuestionarse. Para Morillas Cuevas (2011, p. 26), la especial relevancia constitucional de los partidos políticos por las funciones a ellos encomendadas en el sistema español de partidos, podía servir para fundamentar precisamente su sujeción al régimen de responsabilidad penal: son personas jurídicas que merecen una especial protección y al propio tiempo un especial control, por lo que su exclusión inicial resultaba incomprensible (Díez Ripollés, 2011, p. 11). De hecho, muchos de los delitos que pueden cometer los partidos políticos y que forman parte del listado de delitos imputables a las personas jurídicas, atentan contra valores constitucionales protegidos.

Por otro lado, para derribar el argumento de la división de poderes y de la inconveniencia de que la Administración sancionase a la propia Administración, hay

²³ Exposición de Motivos, apartado II, de la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre. Boletín Oficial del Estado, número 312, de 28 de diciembre de 2012, p. 88051. La cursiva es nuestra.

²⁴ En cierto modo, los comportamientos de financiación irregular que se estaban destapando e investigando fueron los que movieron al legislador no solo a tipificar el delito de financiación ilegal de partidos políticos, sino a convertir a estos en sujetos criminalmente responsables. Más ampliamente, sobre el impulso del delito de financiación ilegal para todo el entramado de responsabilidad penal de los partidos políticos, *vid.*, Javato Martín (2017).

²⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley. 5 de noviembre de 2012 y 7 de noviembre de 2012. Páginas 15 y 16. La cursiva es nuestra. La enmienda fue aprobada con el apoyo del Partido Popular e Izquierda Unida, entre otros, y con la oposición del Partido Socialista Obrero Español («vamos a votar en contra porque consideramos que se está intentando criminalizar a partidos políticos y sindicatos que son instituciones fundamentales previstas en la Constitución española, artículos 6 y 7, que son vertebradores de la participación política y social y que son fundamentales para nuestro sistema democrático. Así que consideramos que es un caso evidente de populismo punitivo y no una medida en absoluto para la regeneración de la vida política») y el Partido Nacionalista Vasco.

que tener presente, como afirmó Zugaldía Espinar (2014, p. 376), que en su actuación hacia el exterior, si los partidos políticos fueran sancionados se pondría en peligro, ciertamente, la división de poderes; sin embargo, hacia el interior, esto es, cuanto actúan precisamente en el ámbito objetivo del art. 31 bis, dejan de ser un agente político para convertirse en un agente de la vida económica, y entonces, el partido político puede perfectamente coaccionar a los trabajadores con consecuencias penales o incurrir en financiación ilícita.

2.4. Posición personal

Creemos que el legislador acertó cuando en 2012 incluyó a los partidos en la lista de sujetos criminalmente responsables (enmendando así su propia decisión en sentido contrario de 2010). El razonamiento fundamental para apoyar la responsabilidad penal de los partidos políticos como personas jurídicas conecta con el reconocimiento constitucional de los propios partidos. Es decir, el argumento de sus funciones constitucionales, lejos de vedar el recurso al Derecho penal, constituye su plataforma de lanzamiento.

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos (art. 6 de la Constitución Española).

Muchos de los delitos que pueden cometer los partidos políticos y que forman parte del listado de delitos imputable a las personas jurídicas atentan contra valores constitucionales protegidos²⁶. Así, el blanqueo de capitales solo puede surgir en el marco de una estructura opaca, «nada transparente y escasamente democrática» en la que se desconoce el origen del patrimonio y su destino. El cohecho marca el camino perfecto para que el partido político deje de «canalizar la voluntad popular» y se concentre en algunos intereses privados. La financiación ilegal rompe la igualdad de condiciones entre los partidos políticos y por tanto lesiona el «pluralismo político», al tiempo que alinea al partido en favor de esos intereses particulares benefactores.

Es cierto que los partidos políticos desempeñan una función decisiva como canalizadores de la opinión popular. Pero en muchas ocasiones son empresas, entendiendo el concepto de empresa como conjunto de recursos personales y materiales organizados para la realización de una actividad económica. Siendo así, puede aceptarse que cuando el partido político actúa *ad intra*, realiza actividades económicas, entabla relaciones de contenido económico y laboral con sus miembros y trabajadores, disponiendo claramente de recursos materiales. En este punto, un concepto material (funcional o económico) de empresa, y no formal, alcanza sin dudas ni grandes dificultades dogmáticas a los partidos políticos. Pero hay más. No solo cuando actúan hacia dentro, sino que cuando los partidos políticos operan *ad extra* y contratan con la Administración Pública, o reciben subvenciones o ayudas para gastos electorales, o tributan a la Hacienda Pública, también reúnen el perfil de una fuente de peligro para el Derecho, que puede ser neutralizada mediante sanciones y que debe ser sujetos imputables penalmente.

En conclusión, la especial relevancia constitucional y su posición privilegiada en el sistema de partidos son, precisamente, los argumentos que nos conducen a afirmar la necesidad de una tutela reforzada de los partidos políticos, recurriendo a

²⁶ Con carácter más general, sin circunscribirlo a la actuación irregular de los partidos políticos, apunta Ruiz-Rico Ruiz (2014, p. 224), que la corrupción supone un «atentado directo y frontal contra un amplio abanico de cláusulas constitucionales».

todos los instrumentos del ordenamiento jurídico, y entre ellos, el Derecho penal. Así se garantiza el «principio de necesidad e idoneidad del Derecho Penal». Deberá hacerse cuando el comportamiento del partido político haya sido especialmente grave y haya lesionado bienes jurídicos valiosos (por ejemplo, aquel partido que ataca el pluralismo jurídico y la igualdad entre partidos obteniendo financiación ilegal proveniente de empresas extranjeras que funcionan como *lobbies* y tienen intereses particulares en ciertas contrataciones). Ello es coherente con el «principio de ofensividad y *ultima ratio* del Derecho Penal». Por supuesto, las sanciones que se impongan a los partidos políticos por esas conductas intolerables deberán superar filtros estrictos: a la vista del catálogo de penas previstas por el CP para las personas jurídicas (art. 33. 7 CP), hay algunas –como la disolución o la intervención judicial– cuya imposición, si no incompatible, resulta preocupante y perturbadora –como veremos a continuación– por los efectos que podrían tener sobre el sistema de partidos y la posibilidad de ejercicio de la libertad ideológica de los ciudadanos y sus derechos de participación política, que quedarían dañados si una formación política fuera disuelta o se le prohibiera temporalmente desarrollar su actividad representativa. En fin, el «principio de proporcionalidad del Derecho Penal» deberá regir con toda su fuerza también en este campo.

3. Delitos imputables a los partidos políticos

3.1. Sistema de *numerus clausus*. Crítica

El legislador en 2010 estableció una lista de delitos que podían ser cometidos por las personas jurídicas, siguiendo un criterio de *numerus clausus*. El elenco de delitos es el que sigue: tráfico ilegal de órganos (art. 156 bis 3), trata de seres humanos (art. 177 bis 7), delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores (art. 189 bis), delitos contra la intimidad y allanamiento informático (art. 197 quinquies), estafas y fraudes (art. 251 bis), alzamiento de bienes (CP art. 258 ter), insolvencias punibles (art. 261 bis), daños informáticos (art. 264.4), delitos contra la propiedad intelectual e industrial, el mercado, los consumidores y la corrupción entre particulares (art. 288.1), blanqueo de capitales (art. 302.2), financiación ilegal de partidos políticos (art. 304 bis 5), delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (art. 310 bis), delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (art. 318 bis 5), delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 319.4), delitos contra el medio ambiente (arts. 328), delitos relativos a los materiales y radiaciones ionizantes (art. 343.3), delitos de riesgo por explosivos y otros agentes susceptibles de causar estragos y delitos relativos a sustancias destructoras del ozono (art. 348.3), delitos de tráfico de drogas (arts. 366 y 369 bis), falsificación de moneda y efectos timbrados (art. 386. 5), falsificación de tarjetas de crédito y débito y cheques de viaje (art. 399 bis 1), cohecho (art. 427.2), tráfico de influencias (art. 430), provocación al odio y «discurso del odio» (art. 510 bis) y delitos de terrorismo (art. 580.bis).

Puede observarse que el legislador confeccionó el catálogo de delitos imputables a las personas jurídicas desde la perspectiva del Derecho penal económico y de la delincuencia socioeconómica (De la Cuesta, 2011, p. 19; Santana Vega, 2020, p. 96) y, ante todo, pensando en las empresas y corporaciones como sujetos activos del delito. Y este criterio no es el más adecuado para seleccionar los delitos que pueden cometer los partidos políticos, cuya naturaleza, funciones y fines les apartan sustancialmente de empresas y corporaciones. En cada caso concreto, habrá que atender entonces a la naturaleza del hecho delictivo para decidir si se trata de una actividad que pueda ser realizada por partidos políticos. Así, se constata que existen delitos previstos en el CP cuya comisión por un partido político resultaría un caso de laboratorio o, al menos, difícilmente imaginable (delitos relativos a sustancias

destructoras del ozono), al tiempo que se advierten ausencias destacadas, no solo en lo referido a los partidos políticos, sino a todas las personas jurídicas. Por ejemplo, Zugaldía Espinar (2014, p. 303) y Roca de Agapito (2014, p. 378) refieren importantes ausencias en el catálogo de delitos de las personas jurídicas: delitos societarios, los de receptación, el homicidio y las lesiones por imprudencia (accidentes laborales), los delitos contra el control de cambios o el delito de quebrantamiento de condena. La FGE, en la Circular de 2011 (p. 24), además de señalar la ausencia de los delitos societarios, subraya también el olvido de los delitos relativos al mercado y a los consumidores. Por lo que a nosotros se refiere, algunos de los delitos aquí apuntados son perfectamente posibles en el caso de los partidos políticos, como apuntaremos más adelante (también señalan deficiencias en el catálogo: De la Cuesta, 2011, p. 19; Quintero Olivares, 2013, p. 3; De Pablo Serrano, 2016, pp. 359-366).

En este punto, habría que evaluar otras alternativas que resuelvan tal situación insatisfactoria. Por un lado, podría estipularse en el tipo penal correspondiente si los partidos políticos como personas jurídicas pueden incurrir en responsabilidad penal en caso de realizar la conducta prohibida. Se seguiría, por tanto, un criterio similar al de la imprudencia del art. 12 CP: «Las acciones u omisiones imprudentes solo se castigarán cuando expresamente lo disponga la Ley». Los partidos solo responderían si el precepto incluyera un apartado en que expresamente reconociera su responsabilidad penal para el caso de realizar la conducta descrita en el artículo correspondiente. Habría así un «catálogo específico de delitos que podrían cometer los partidos políticos». Pero esta solución, además de conducir a una inflación de preceptos en el Código Penal, podría sentar un mal precedente: en rigor, todas las personas jurídicas poseen especificidades y particularidades que las convierten en únicas y las distinguen de las demás, rasgos que les aproximan a unos delitos y les alejan de otros, por lo que podría reclamarse esa misma referencia expresa en cada tipo penal no solo para los partidos políticos, sino para otro tipo de personas jurídicas, o incluso para todas, llegando al sinsentido y al caos de tener que establecer específicamente para cada delito qué personas jurídicas concretas pueden cometerlo.

La otra alternativa, en lugar de precisar con exactitud para qué delitos se prevé la responsabilidad penal de los partidos políticos como una persona jurídica específica, y no por remisión al catálogo de delitos de las personas jurídicas en general, es más acertada: se trata de afirmar la «responsabilidad penal de las personas jurídicas con carácter general», sin necesidad de incluir referencias específicas en cada tipo penal a la aptitud de las personas jurídicas para cometer ese delito en concreto. Prefiere el «principio de la generalidad» o «generalización de la responsabilidad penal de las personas jurídicas» (De la Cuesta, 2011, p. 19²⁷), y nosotros estamos de acuerdo también. Comenta el citado autor que este es el modelo que sigue Francia: su Código Penal inicialmente estableció un listado de delitos que podían ser cometidos por las personas jurídicas, cambiando de orientación tiempo

²⁷ Según De la Cuesta (2011, p. 19), también la FGE, en la Circular 1/2011, apostaba por el principio de la generalidad. Nosotros, sin embargo, no podemos llegar a asegurar tal extremo. La FGE (2011, pp. 23 y 24) advertía una deficiencia de técnica legislativa según la cual en algunos tipos penales era posible imponer las mismas sanciones previstas propiamente para las personas jurídicas en el art. 33 CP, pero a través de otro camino (como consecuencias accesorias del art. 129 CP) a entidades colectivas con personalidad jurídica, eludiendo los requisitos materiales de imputación del régimen general de responsabilidad penal de las personas jurídicas y las garantías y límites que rodean la imposición de una pena. Ello producía una «diferencia de trato» que debía ser «objeto de corrección por parte del legislador». Ahora bien, esta revisión podía venir de la mano de una extensión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas a través del principio de generalidad (como entiende De la Cuesta), o a través de una corrección puntual de aquellos tipos donde se provocaba esta disfunción, para eliminarla. De las palabras de la FGE no puede concluirse, a nuestro juicio, su preferencia por la generalización de la responsabilidad penal de las personas jurídicas a toda clase de delitos que puedan ser cometidos, a la vista de sus características típicas y naturaleza, por personas jurídicas.

después a favor del principio de la generalidad, que quedó recogido con este tenor en el art. 121-2:

Las personas jurídicas, a excepción del Estado, serán penalmente responsables, conforme a lo dispuesto en los artículos 121-4 a 121-7 [reguladores de los criterios de atribución de un hecho delictivo a una persona jurídica], de las infracciones cometidas, por su cuenta, por sus órganos o representantes también.

No existe, pues, un catálogo de delitos de las personas jurídicas ni referencias expresas en ciertos tipos penales a su eventual comisión por personas jurídicas, sino una «declaración general de responsabilidad penal de las personas jurídicas» cuando se constaten los criterios o modelos de imputación previstos en la Parte General del Código Penal. Sobre esta base, las personas jurídicas podrán cometer aquellos delitos que por su naturaleza les sean imputables cuando hayan realizado ellas el comportamiento típico: así, evitamos los olvidos que provocan impunidad y evitamos también las agotadoras exclusiones e inclusiones puntuales de personas jurídicas en el listado de sujetos activos para cada delito.

3.2. Lagunas en el ámbito de los partidos políticos: Código Penal y legislación electoral

La inclusión de los partidos políticos en el catálogo de personas jurídicas criminalmente responsables respondió fundamentalmente, como tuvimos de ocasión de examinar antes, a la creencia de que recurriendo al Derecho penal sería posible atajar en parte la lacra de la corrupción que se había instalado en el sistema de partidos hace décadas y que en los últimos años empezaba a destaparse en los medios de comunicación y en las investigaciones judiciales. Siendo así, parece acertada la inclusión en la lista de delitos que pueden cometer especialmente los partidos políticos: cohecho (instrumento capital al servicio de la corrupción de partidos políticos), financiación ilegal de partidos políticos, blanqueo de capitales, tráfico de influencias, delitos contra la ordenación del territorio, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delito de financiación del terrorismo. Estos delitos representan el corazón de las actividades ilícitas de los partidos políticos en la búsqueda de fuentes de financiación irregular o de otro tipo de favores o recompensas. Por tal razón, su inclusión por el legislador es oportuna, y así debe reconocerse.

Ahora bien, hay olvidos o errores por la ausencia de tipificación de ciertas conductas delictivas que pueden ser cometidas: es una crítica generalmente compartida, que nosotros también suscribimos, la falta de atribución a las personas jurídicas (y, por tanto, también a los partidos políticos) de delitos societarios (FGE, 2011, p. 24), delitos contra los derechos de los trabajadores, delitos de homicidio y lesiones (si bien, aquí, sería más difícil pensar en la responsabilidad de una formación política; Zugaldía Espinar, 2014, p. 303), apropiación indebida (Del Moral García, 2018, p. 313), negociaciones prohibidas y corrupción entre particulares (Santana Vega, 2020, p. 97).

Entre los olvidos en el catálogo de hechos delictivos que pueden realizar las personas jurídicas, a que nos referíamos anteriormente, hay uno que merece especial atención en el marco de los partidos políticos: el ámbito de la «delincuencia electoral», esto es, los delitos electorales previstos en la LOREG. Ya Zugaldía Espinar (2014, pp. 380-382) atrajo la atención sobre esta laguna en relación con los delitos de los arts. 149 y 150 de la LOREG, que castigan la falsedad en la contabilidad electoral y la apropiación indebida de fondos electorales, en un contexto de «financiación electoral de los partidos políticos».

Posiblemente, quien mejor ha puesto de manifiesto la incomprensible laguna de tipificación del legislador en el ámbito de la delincuencia electoral a cuenta de los partidos políticos es Maza Martín (2017, pp. 410-417). Este autor, crítico con el sometimiento de los partidos políticos a responsabilidad criminal, reclama al menos coherencia y sistematicidad: si se incluye a los partidos como sujetos penalmente responsables, no pueden quedar fuera del catálogo de delitos imputables los delitos electorales, tales como: propaganda electoral (art. 144.1), alteración del orden del acto electoral (art. 147), calumnias e injurias en campaña electoral (art. 148) y otros. Realmente todas las conductas previstas en la Sección II del Capítulo VIII del Libro I de la LOREG, bajo la rúbrica «delitos electorales», son susceptibles de ser cometidas por los partidos políticos en tanto que personas jurídicas y por tanto podría hacerse una referencia genérica, propone Maza Martín (2017, p. 417): «Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en esta Sección, se le impondrán las siguientes penas: ...».

No puede argüirse como explicación de esta laguna el hecho de que se trate de un «despiste» del legislador por ser una cuestión regulada en una ley especial al margen del CP (lo que, por parte, tampoco tendría gran peso), dado que sí reformó otra legislación especial para incluir la responsabilidad penal de las personas jurídicas: nos referimos ahora a la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, cuyo artículo 2.6 incorporó, tras reforma de 2011, la responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de contrabando (imponiéndose alguna de las penas previstas a continuación en el art. 3). Si pudo hacerlo entonces, adecuando el delito de contrabando a la nueva regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, podía haberlo hecho en 2013, adaptando la legislación electoral especial al nuevo régimen de responsabilidad penal de los partidos políticos, en relación con los delitos electorales (relativos a la financiación electoral y a las distintas formas de influencia irregular en la campaña y en el ejercicio del derecho al voto), y que podían cometer, además de los miembros de los partidos políticos y sus administradores generales, los partidos políticos mismos, en tanto que personas jurídicas. Es preciso, entonces, que se reforme la LOREG y se prevea la comisión de estos comportamientos por los propios partidos políticos y que integren el catálogo de delitos imputables sujetos a sanción penal.

4. Modelos de imputación penal del partido político

En la literatura científica se ha estudiado ampliamente el sistema de imputación que introduce el art. 31 bis CP, cuyo apartado primero dispone así:

En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables:

a) De los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma.

b) De los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso.

Aplicándolo al ámbito de los partidos políticos, en su excelente monografía, León Alapont (2019, pp. 294-296) señala que los mencionados en el primer apartado, que podrían agruparse bajo la rúbrica de «dirigentes del partido» y que el precepto nombra como «representantes legales», son aquellos que ostentan la representación del partido porque así lo marca la Ley Orgánica de Partidos Políticos u otros que lo hagan por delegación, siempre que esta representación les faculte a tomar decisiones o adoptar actos dirigidos a dar cumplimiento al objeto social del partido, que no es otro que expresar el pluralismo político y concurrir a la formación de la voluntad popular. En cuanto a las personas «autorizadas para tomar decisiones» o quienes tienen «facultades de control y organización», Dopico Gómez-Aller (2016, p. 366) sostiene que serán aquellas que tengan «poder de mando o capacidad directiva», sin sometimiento a otras personas, de forma que pueden actuar en nombre del partido en virtud de una autorización expresa o tácita. Respecto a los sujetos mencionados en el segundo apartado, Alapont (2019, pp. 299-301) incluye en esa categoría de «subordinados» a personas internas o externas al partido sometidas (en relación de jerarquía o dependencia) a la autoridad o influencia de un dirigente del partido, con obligación de acatar sus indicaciones.

4.1. Propuestas doctrinales de la Fiscalía General del Estado y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo

Advertido lo anterior, queremos centrarnos en el modelo de imputación de delitos a los partidos políticos, derivado del art. 31 bis CP. Presentaremos una visión panorámica de los modelos de imputación subjetiva de las personas jurídicas desarrolladas en la doctrina española. En cierto modo, cualquiera de estas alternativas tiene cabida desde la perspectiva de *lege lata* pues el art. 31 bis CP no establece ni un modelo de imputación, en sentido amplio (Bacigalupo Sagesse, 2015, p. 474), ni concretamente un criterio de atribución subjetiva de responsabilidad a las personas jurídicas. El art. 31 bis no contiene ninguna referencia que resulte decisiva o plenamente esclarecedora a los efectos del dolo o la culpa de la persona jurídica; tan amplia es la redacción del art. 31 bis que hay propuestas en distintas direcciones, que, con fines sistematizadores y expositivos, dividimos, como suele hacerse, en dos: modelos de heterorresponsabilidad o responsabilidad vicarial (transferencia de la responsabilidad por el delito cometido de la persona física a la persona jurídica) y modelo de autorresponsabilidad (o de culpabilidad propia de la persona jurídica).

4.1.1. Modelo de heterorresponsabilidad

Algunas propuestas sobre imputación subjetiva de las personas jurídicas se siguen construyendo sobre la idea de que las personas jurídicas no delinquen ni son responsables en rigor por hechos propios, sino que, en tanto que ficción jurídica incompatible con las categorías ontológicas de la teoría general de delito, lo que hace el art. 31 bis es trasladar la responsabilidad penal a la empresa como consecuencia de un delito cometido por las personas físicas integradas en su estructura corporativa. Así, si la persona física ha cometido un delito a título doloso, se transferirá la imputación subjetiva a título doloso también a la empresa. Por ello, como sostiene Díez Ripollés (2012, pp. 9, 10, 23-24; también González Rus, 2014, pp. 33-37; parecidamente, Boldova Pasamar, 2013, pp. 227 y 252-255), la persona jurídica no responde por la falta de control sino por el delito cometido por los subordinados; es indiferente si la falta de control que ha ejercido la empresa, en la que ha germinado el delito individual, es dolosa o imprudente, pues la imputación subjetiva de la persona jurídica viene determinada por la atribución subjetiva del delito a la persona física que lo ha cometido.

Gómez Martín y Valiente Ibáñez (2016, pp. 131-135; también Gómez Martín, 2016, p. 6) entienden que la redacción del art. 31 bis CP conduce, de *lege lata*, al modelo de heterorresponsabilidad, de forma que la persona física transfiere el delito y la conexión subjetiva a la empresa. En este caso, la responsabilidad del partido político sería por el delito doloso o culposo cometido por el directivo o representante legal, o por la omisión del deber de control, vigilancia y supervisión de las personas que están obligadas a ejercerlo sobre los subordinados. Así pues, la empresa incurre en una responsabilidad que podría imputarse, en términos generales, como *culpa in vigilando*, omisión que puede ser dolosa o culposa de esos directivos o miembros del órgano encargado, si bien la responsabilidad imprudente es difícil de contemplar, por una parte, porque el catálogo de delitos que puede cometer la persona jurídica no admite la forma culposa en la mayoría de los casos y, por otra, por la regla general de *numerus clausus* de incriminación por imprudencia del Código Penal. Estas reflexiones son perfectamente extrapolables a los partidos políticos, ya que los delitos que, con más frecuencia por su naturaleza y actividad, pueden cometer los partidos políticos, en la realidad adoptarán la forma dolosa (cohecho, blanqueo de capitales, tráfico de influencias, delitos contra la Hacienda Pública...).

La posición de la Fiscalía General del Estado se mueve en estas coordenadas. En la Circular 1/2011 (p. 13) afirmaba contundentemente que

la norma del art. 31 bis [...] no ha instituido un mecanismo que permita imputar directamente los hechos delictivos a la persona jurídica, sino que partiendo de la conducta delictiva de las personas físicas –gestores o personas sometidas a la jerarquía empresarial– establece un vínculo normativo a resultas del cual y según expresión textual del precepto, las personas jurídicas serán penalmente responsables de dichas infracciones. Ciertamente late en el precepto la concepción de la responsabilidad de las personas jurídicas propia del sistema vicarial o de transferencia [...].

Y en la Circular 1/2016 (pp. 2-6) se reafirmó en esta opinión²⁸.

4.1.2. Modelo de autorresponsabilidad

Otros autores entienden que el art. 31 bis instaura un auténtico régimen de responsabilidad penal propia de las personas jurídicas, que pivota sobre los esfuerzos doctrinales y dogmáticos para desarrollar las categorías tradicionales de la teoría general del delito de las personas físicas y hacerlos, con las necesarias adaptaciones, aplicables a las personas jurídicas. Algunas propuestas se cimientan sobre una culpabilidad y responsabilidad autónomas de las personas jurídicas como consecuencia de un defecto de organización que ha servido de caldo de cultivo para delitos individuales (Gómez Tomillo, 2015, p. 169; Gómez Tomillo, 2015 b, pp. 52-53; De La Cuesta, 2011, pp. 16-17), de un déficit de auto-organización permanente (Nieto Martín, 2008, p. 152), de un «estado de control defectuoso» (estado objetivo de cosas valorado como riesgo jurídicamente desaprobado; Silva Sánchez, 2008, p. 141; Silva Sánchez, 2016, pp. 675-676); o, en fin, la infracción imprudente de un deber colectivo de control y vigilancia de sus subordinados que se le impone a la persona jurídica, como sujeto activo (Galán Muñoz, 2017, pp. 243-245; González Sierra, 2014, pp. 352-364, especialmente pp. 361 y ss). Todas ellas toman, eso sí, el comportamiento individual generador del ilícito como referencia, más o menos vinculante (como elemento fundamentador de la responsabilidad subjetiva –De la Cuesta, Silva Sánchez– o como elemento valorativo –Gómez Tomillo–), para determinar el título de imputación subjetiva del delito a la persona jurídica.

²⁸ Un análisis de la doctrina sentada por la FGE en estas dos Circulares puede encontrarse en Dolz Lago, (2018, pp. 125 y ss).

Por último, las dos teorías que exponemos a continuación coinciden las mencionadas en el apartado anterior en el hecho de atribuir responsabilidad a la persona jurídica por un hecho delictivo propio que es expresivo de una culpabilidad autónoma, pero en estos casos, la atribución subjetiva del delito a la persona jurídica se realiza a partir de unos conceptos propios y autónomos de dolo y culpa empresarial.

Primeramente, Zúñiga Rodríguez defiende una responsabilidad penal autónoma de la persona jurídica basada en el defecto de organización empresarial que revela una falta de filosofía de cumplimiento. Hasta este punto, se mantiene el acuerdo con las propuestas precedentes. A partir de aquí, Zúñiga Rodríguez (2003, pp. 237-241) plantea una imputación subjetiva dolosa y culposa a la persona jurídica sobre un concepto de dolo que descansa en el elemento cognoscitivo, en el conocimiento del peligro concreto para los bienes jurídicos: en la representación del peligro concreto de producción del resultado. De esta forma, si el comportamiento revela una elevada peligrosidad objetiva para el bien jurídico, por una conducta de claro desprecio hacia las normas, la imputación será dolosa; si la peligrosidad objetiva para el bien jurídico es de menor entidad, estaremos ante una imputación culposa.

Finalmente, el punto más avanzado de construcción de una teoría general de la responsabilidad de las personas jurídicas, con conceptos dogmáticos específicos para las empresas, viene representado por las tesis de Gómez-Jara Díez (2005, pp. 258 y siguientes): defensor de un sustrato de culpabilidad propia y autónoma de la persona jurídica, en el marco del modelo constructivista, vincula la culpabilidad de la empresa con una determinada cultura corporativa de cumplimiento fiel o infiel al Derecho al Derecho, convirtiendo a la persona jurídica en un ciudadano corporativo fiel al Derecho. A continuación, desarrolla también unos criterios de imputación subjetiva propios para la persona jurídica, que se desligan sustancialmente del dolo e imprudencia tradicionales de la persona física. Su propuesta explora los caminos de normativización del dolo que ha trazado la dogmática en los últimos tiempos, de tal modo que se puede hablar de un «conocimiento organizativo empresarial» desvinculado del conocimiento individual:

Un dolo empresarial autónomo e independiente de la empresa respecto de las personas físicas que la integran, como el conocimiento organizativo y colectivo de la empresa (surgido como suma del conocimiento de sus miembros –*collective knowledge doctrine*–) del concreto riesgo empresarial –en los delitos de peligro– que se realiza en el resultado típico –en los delitos de resultado– (Gómez-Jara Díez, 2014, pp. 141-143)²⁹.

Aparece así una imputación subjetiva del delito de la persona jurídica, basado en un hecho propio y en un dolo empresarial: el dolo colectivo o agregado.

Dejando a un lado las interpretaciones doctrinales, la exposición de motivos de la reforma del CP de 2015 sugiere, o dice incluso expresamente, que nuestro Código apuesta por un modelo de autorresponsabilidad en virtud del cual la persona jurídica responde por su propio incumplimiento o quebranto del «deber de control», de tal forma, indica, que «se pone fin a las dudas interpretativas que había planteado la anterior regulación, que desde algunos sectores había sido interpretada como un régimen de responsabilidad vicarial». Sorprende, por ello, en este punto que la Circular 1/2016 de la FGE mantenga que tras la reforma del art. 31 bis, el Código sigue instaurando un régimen vicarial (Granados Pérez, 2018, p. 206).

²⁹ Más ampliamente sobre la teoría del conocimiento colectivo o conocimiento agregado, Gómez Jara-Díez (2010, pp. 244-252). No obstante, críticos con la teoría del dolo colectivo, Gómez Tomillo (2015, pp. 167-168) y Nieto Martín (2008, pp. 155 y 156).

Finalmente, el Tribunal Supremo también se ha pronunciado a favor del modelo de autorresponsabilidad. En la importante y polémica STS 154/2016, de 29 de febrero, el Alto Tribunal establece dos criterios claves, en el FJ 8º, respecto a la responsabilidad penal de las personas jurídicas: por un lado, el «sistema de responsabilidad penal de la persona jurídica se basa, sobre la previa constatación de la comisión del delito por parte de la persona física [...], en la exigencia del establecimiento y correcta aplicación de medidas de control eficaces que prevengan e intenten evitar, en lo posible, la comisión de infracciones delictivas por quienes integran la organización»; la responsabilidad de la persona jurídica deriva de que el «delito cometido por la persona física en el seno de aquella ha sido posible, o facilitado, por la ausencia de una cultura de respeto al Derecho». Por otro, el núcleo de la responsabilidad de la persona jurídica, condensado en el tipo objetivo, viene determinado por la ausencia de «herramientas de control idóneas y eficaces», de tal modo que corresponde a la acusación probar que la persona jurídica acusada carecía de tales medidas de control y gestión y de una cultura de legalidad. Ambos pronunciamientos son cuestionables: el primero recibe las críticas de quienes creen que no se pueden construir una responsabilidad penal propia de las personas jurídicas sin apartarse definitivamente de los fundamentos de nuestro Derecho Penal; y el segundo es criticado incluso por quienes aceptan una culpabilidad propia de las personas jurídicas, pero no creen que la ausencia de medidas de control y el defecto de organización empresarial sea un elemento del tipo que deba ser probado por la acusación (sino que remite a otras categorías dogmáticas, y por tanto, debe ser alegado por la persona jurídica –así sucede con el voto particular que suscribieron siete magistrados–). Pero, en cualquier caso, no parece discutible que contra el criterio de la FGE y de un sector doctrinal, el TS ha confirmado que el art. 31 bis proyecta un modelo de imputación de la persona jurídica basado en su culpabilidad propia, un modelo de autorresponsabilidad.

4.2. Posición personal sobre el modelo de imputación de personas jurídicas, trasladado al ámbito de los partidos políticos

Los últimos y fructíferos desarrollos doctrinales han demostrado que es plausible desarrollar equivalentes funcionales de los conceptos dogmáticos de una teoría general del delito edificada para las personas físicas, predicándolos respecto de las personas jurídicas. No estamos en condición de decantarnos aquí por uno u otro fundamento de la responsabilidad de las personas jurídicas: el defecto de organización, el estado de control defectuoso, la infracción del deber colectivo de control o el concepto constructivista de culpabilidad. Todas estas opciones teóricas son sólidas y meritorias, tienen encaje en el texto punitivo vigente y permiten acomodar la ley a la realidad. Pero sí creemos que, en el estado actual de la ciencia penal, la teoría general del delito puede y debe abrirse a la delincuencia de empresas reconociendo una culpabilidad propia.

Es factible hablar de un delito propio de la persona jurídica que genera una culpabilidad autónoma basada en un reproche contra su organización. La responsabilidad de las corporaciones nace de un injusto propio y no de la conducta individual, que a lo sumo pone el foco sobre la forma de organizarse de la empresa o de cumplir con el Derecho. Naturalmente, el comportamiento individual sí es revelador de un defecto de organización o de una cultura de incumplimiento, pero afirmado esto, desde una perspectiva jurídico-penal, la responsabilidad de la persona jurídica se fundamenta en términos estrictamente colectivos. La conducta individual es un indicio de la responsabilidad penal de la persona jurídica, una muestra del rastro o el posible origen de una responsabilidad corporativa.

El motivo fundamental para decantarnos por el modelo de autorresponsabilidad aplicado a los partidos políticos reside precisamente en la necesidad de mantener el principio de culpabilidad penal, conforme al cual no hay pena sin dolo o culpa (art. 5). Si debemos sancionar a una persona jurídica, como impone el CP desde 2010, entonces es necesario afirmar que es culpable. Los modelos de responsabilidad vicarial transmiten la culpabilidad del sujeto individual que comete el delito, automáticamente, a la persona jurídica, por lo que en rigor la persona jurídica no es culpable, sino que se le atribuye responsabilidad de forma objetiva, algo vedado en nuestro ordenamiento jurídico. Por el contrario, un modelo de autorresponsabilidad asume que, en nuestro caso, el partido político puede haber desatendido imprudentemente su obligación de establecer un eficaz programa de cumplimiento para prevenir conductas de cohecho, de forma que se afirme su responsabilidad penal con independencia de la responsabilidad dolosa cargo orgánico del partido que aceptó el obsequio a cambio de una actuación favorable a un empresario.

En este punto, enlazamos ya con el tipo subjetivo y la imputación subjetiva del delito a los partidos. Si hemos apoyado el desarrollo autónomo de una teoría de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en lo relativo a un injusto propio y a una culpabilidad propia, ¿por qué no podemos hacerlo también respecto de un tipo subjetivo propio? Apoyamos los esfuerzos doctrinales de quienes, como Zúñiga Rodríguez y Gómez-Jara Díez, han elaborado conceptos autónomos del dolo para las empresas, que pasan, necesariamente, por su normativización. Creemos que debe avanzarse en el camino de la teoría de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, lo que conlleva, en el plano de la imputación subjetiva, sumarnos también a las corrientes normativizadoras del dolo, a la vista de las dificultades de prueba del elemento volitivo, que ha perdido paulatinamente peso en el dolo (Hruschka, 2005, pp. 145-148; Lorenzo Copello, 1999, pp. 243 y ss; Feijoo Sánchez, 1998, pp. 269 y ss; Ragués i Vallés, 1999, pp. 165 y ss, y 275 y ss; Porciúncula, 2014, pp. 308-310; concretamente, en el ámbito de la responsabilidad de las personas jurídicas, Zúñiga Rodríguez, 2003, pp. 237-238; Gómez-Jara Díez, 2006, pp. 138-140). Por otro lado, las teorías que apuestan por una normativización del elemento subjetivo del dolo, no lo hacen absoluta o totalmente, sino solo parcialmente. El dolo se determinará por la presencia naturalística del peligro y por la constatación de un comportamiento empresarial ajustado a determinadas pautas objetivas, pero, aun así, seguirá habiendo un sustrato psíquico: la conciencia de riesgo –elemento cognoscitivo– de las personas físicas.

No podemos obviar algunos inconvenientes: esta mayor o menor conciencia del riesgo del partido político hace que difícilmente pueda hablarse de un dolo que no sea eventual; por otra parte, nos parece poco tangible la construcción de la culpabilidad de la empresa en la ausencia de una cultura de la legalidad, como señala el TS, máxime cuando esta circunstancia debe ser probada por la acusación, acorde a la jurisprudencia del Alto Tribunal. ¿Cómo podrá la acusación contra un partido político –Fiscal, acusación popular– adentrarse en la estructura organizativa interna de un partido político para acreditar que esa formación se mueve en una cultura de incumplimiento generalizado? Como luego veremos, los documentos de *compliance programs* de algunos partidos políticos no están disponibles en internet y ello no significa necesariamente que carezcan de modelos de organización y gestión eficaces e idóneos para prevenir la delincuencia y que promuevan una cultura de incumplimiento de las normas, sino que, sencillamente, no son documentos públicos (aunque quizá efectivamente, no existen de ningún modo, pero ¡ese es un extremo imposible de probar!). En este punto, creemos que son preferibles los modelos que asientan la responsabilidad penal de la empresa en defectos de organización.

En todo caso, la posibilidad de desarrollar un concepto de dolo e imprudencia del partido político permite aquilatar la responsabilidad del partido en cada delito. No se trata de afirmar que el partido puede cometer tráfico de influencias, blanqueo de capitales o financiación ilegal de forma dolosa, sino que su dolo o imprudencia deriva del mayor o menor conocimiento del riesgo de que su programa de cumplimiento normativo era ineficaz *ex ante* para prevenir las conductas realizadas por sus representantes legales, directivos o subordinados (que, en su caso, como personas físicas, ciertamente serán dolosas). Esta dualidad de títulos de imputación (dolo y culpa) nos permite graduar la pena en atención a su merecimiento y a la gravedad del quebranto del deber de control del partido político, en concordancia con el principio de proporcionalidad. En consecuencia, se respeta también la primera vez que se utilicen siglas o acrónimos (que irán en mayúsculas y sin puntos) deberán escribirse entre paréntesis anteceditos por el nombre completo «principio de igualdad entre las personas físicas y las jurídicas»: dado que la responsabilidad penal del partido se independiza de la responsabilidad penal individual, es posible imputarle culposamente por haber sido negligente en la gestión y control del patrimonio de la formación, a raíz de un delito de estafa producido en el marco de sus actividades a título doloso por el tesorero. Este caso no violentaría el principio de igualdad porque, sencillamente, no hay término de comparación entre la persona física y la jurídica: cada responsabilidad penal es expresiva de un injusto distinto y por tanto se pueden imputar estos injustos con distintos niveles de responsabilidad subjetiva sin que ello represente un tratamiento discriminatorio o desigual para una de las partes.

5. Penas a los partidos políticos. Especial consideración a las penas de disolución y de intervención judicial

El art. 33.7 CP establece que:

Las penas aplicables a las personas jurídicas, que tienen toda la consideración de graves, son las siguientes:

- a) Multa por cuotas o proporcional.
- b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita.
- c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
- d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
- e) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá ser temporal o definitiva. Si fuere temporal, el plazo no podrá exceder de quince años.
- f) Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años.
- g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años.

Es postura dominante en la doctrina la que considera que las penas imponibles a las personas jurídicas tienen una finalidad preventiva³⁰, trasladando el mensaje a

³⁰ Un detallado estudio sobre la discusión doctrinal y los diversos planteamientos que oscilan entre la prevención general positiva y negativa, y la prevención especial positiva y negativa, en Baucells Lladós

otras personas jurídicas de que serán responsables criminalmente cuando se aparten de un comportamiento adecuado, de una estructura organizada o de una cultura de cumplimiento del derecho. El propio CP así lo reclama, cuando exige en el art. 66. 1.^a que «para decidir sobre la imposición y la extensión de las penas [aplicables a las personas jurídicas] habrá de tenerse en cuenta: a) Su necesidad para prevenir la continuidad de la actividad delictiva o de sus efectos [...]». Una finalidad preventiva que, por lo demás, se encuadra en las tendencias del Derecho penal moderno de una sociedad que aspira a controlar riesgos y a prevenir la comisión de delitos, adelantando las barreras de punición. La persona jurídica sancionada se convierte en destinataria de la norma, que le comunica que debe articular una diferente estructura interna compatible con las normas de cumplimiento³¹. Desarrollan una doble finalidad preventiva: por un lado, una prevención-general positiva, que se concreta en el mensaje a otras personas jurídicas del entorno social-económico en torno a la necesidad de difundir y fortalecer una cultura de cumplimiento del Derecho; es decir, se encaminan a que todas las personas jurídicas se autorregulen, a fin de corregir así la defectuosa organización que sirvió de caldo cultivo para la comisión del delito; y, por otra, una prevención-especial positiva: la persona jurídica sancionada debe «resocializarse» mediante la implantación de los debidos modelos de cumplimiento y de gestión (también a favor de la finalidad preventiva, Gómez Tomillo, 2015, p. 37; Gómez Jara-Díez, 2011, p. 113).

Remarcamos la finalidad preventiva para explicar por qué circunscribimos el análisis de las sanciones imponibles a los partidos políticos a los casos de disolución e intervención judicial³². En cuanto a la disolución, claramente su aplicación pone en peligro cualquier finalidad de la pena, a menos que se piense en la prevención especial negativa, entendida en el sentido de neutralización del peligro, de forma que, disuelto el partido político, desaparece el peligro. Analizaremos también la sanción de intervención judicial porque, si bien está orientada legislativamente a la prevención especial y el contenido con que se diseñe en una sentencia condenatoria puede reforzarlo, la aplicación de la intervención judicial puede ser muy perturbadora para el funcionamiento de un partido político.

5.1. La disolución de partidos políticos

Prevista en el art. 33.7.b), sin duda es la consecuencia jurídica de mayor impacto y con resultados irreversibles, de donde se comprende su escasísima aplicación jurisprudencial, según muestra la práctica del Derecho comparado (Baucells Lladós, 2012, p. 419). Hasta tal punto que la STS 154/2016, de 29 de febrero anuló la condena de disolución de una persona jurídica impuesta por la Audiencia Nacional por no concurrir el requisito de que la actividad legal de la persona jurídica fuera menos relevante que su actividad ilegal.

(2013, pp. 175-218, especialmente pp. 176-188). Así también De la Cuesta Arzamendi (2019, pp. 74-75).

³¹ Sobre el nuevo paradigma comunicativo de sociedad en el que el sujeto tradicional ha sido sustituido por el sujeto del sistema y sus comunicaciones con el mundo circundante, Bacigalupo Sagesse (2007, pp. 199 y ss).

³² Dejamos, por tanto, a un lado el debate sobre las otras penas previstas en el art. 33.7 CP aplicables a los partidos políticos, no sin mencionar nuestro acuerdo con la doctrina general sobre la consideración de la multa como «pena reina» para sancionar a los partidos políticos (y a las personas jurídicas, en general). Por su posibilidad de modulación, por la combinación de una finalidad retributiva y también preventiva y por su capacidad para no amenazar el futuro del partido (ni de la empresa), debe ser preferida la multa a la hora de sancionar a los partidos políticos. Así quedó puesto de manifiesto, por ejemplo, en un debate académico sobre el proyecto de reforma de 2009 que anticipaba la responsabilidad penal de las personas jurídicas: Nieto Martín, Dopico Gómez-Aller, Foffani y Del Moral García transmitían este punto de vista. *Vid.*, Roso Cañadillas (2012, pp. 137-150).

Desde el punto de vista del Derecho penal positivo o *lege lata*, en el ámbito de los partidos políticos, la disolución se impondrá en dos únicos casos. En primer lugar, según el art. 66 bis 2.^a apartado cuarto b), procederá la disolución cuando el partido político se instrumentalice para la comisión de delitos, «siempre que la actividad legal de la persona jurídica sea menos relevante que su actividad ilegal»; esto es, solo cuando el peso de la actividad ilícita supere el de la actividad lícita, la persona jurídica merecerá la pena de disolución. Es la causa de disolución que suele denominarse «instrumentalidad respecto de actividades delictivas». Se ha recomendado restringir esta «pena de muerte empresarial» (*corporate death penalty*), ante la gravedad de sus consecuencias, a los solos casos de asociaciones ilícitas o de finalidad delictiva pues únicamente aquí cumpliría una función positiva, una función preventiva y disuasoria, y respetaría el principio de proporcionalidad (según opinión ampliamente dominante: Zúñiga Rodríguez, 2011, p. 18; Zugaldía Espinar, 2014, p. 378; Gómez-Jara Díez, 2011, p. 57). En última instancia, el criterio para apostar por la pena de disolución u otra menos invasiva dependería de la importancia o entidad que las actividades ilegales o ilícitas representen en el total de la actividad de la persona jurídica, criterio aplicable también a los partidos políticos: solo cuando el peso de la actividad ilícita supere el de la actividad lícita, el partido merecerá la pena de disolución (Faraldo Cabana, 2015, p. 139). Situándonos en un caso extremo, si el partido político se convierte en una entidad dedicada preferentemente a la comisión de delitos, entonces realmente no opera como partido político sino como asociación ilícita u organización criminal, y solo aquí tendría sentido la disolución, que además provocaría un impacto reducido (Faraldo Cabana, 2018, p. 106) dado que se está disolviendo no a una auténtica formación política, sino a un grupo creado para la comisión de delitos. Parece una solución comprensible, si bien requiere que nos encontremos en un caso muy excepcional.

Más conflictivo parece el otro supuesto de disolución del partido político, previsto en el art. 66 bis 2.^a apartado cuarto a): que el partido político sea reincidente. Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, que la reincidencia es una circunstancia agravante contemplada en el art. 22.8 CP, según el cual «hay reincidencia cuando, al delinquir, el culpable haya sido condenado ejecutoriamente por un delito comprendido en el mismo título de este Código, siempre que sea de la misma naturaleza». Sin embargo, para que una persona jurídica (rigiendo lo mismo para un partido político) sea condenada a su disolución, esta circunstancia debe apreciarse de forma «cualificada», como establece el art. 66.1^a.5: «cuando concurra la circunstancia agravante de reincidencia con la cualificación de que el culpable al delinquir hubiera sido condenado ejecutoriamente, al menos, por tres delitos comprendidos en el mismo título de este Código, siempre que sean de la misma naturaleza».

Ante la extensión y el peligro de la aplicación de esta pena, la doctrina ofrece propuestas restrictivas de interpretación. Por un lado, Faraldo Cabana (2015, p. 110) recuerda que la peligrosidad del partido político que trabaja instrumentalmente al servicio de actividades delictivas o que es multirreincidente, debe valorarse al tiempo de dictar la sentencia y no con una mirada retroactiva respecto del momento que se cometieron los delitos que conducen a la posible disolución. Actuando de este modo, es posible que en el momento de dictar la sentencia, haya decaído la necesidad de ordenar la disolución del partido, en favor de otra medida menos gravosa, porque quizá para entonces no hay el mismo riesgo de continuidad delictiva de la formación política, porque sea más adecuado para los consecuencias económicas y sociales, y especialmente los efectos para los trabajadores, y, finalmente, porque de la estructura interna del partido ya haya sido purgado el responsable de los comportamientos delictivos. Estamos de acuerdo con esta lectura orientada a favorecer la permanencia del partido y a hacer efectiva la finalidad preventivo especial positiva de las penas sobre los partidos políticos.

Por otro lado, cabe la posibilidad de interpretar, como ha hecho alguna doctrina, que la disolución por multirreincidencia solo debe acordarse cuando se trate de asociaciones ilícitas, esto es, de la «comisión estructural de delitos», y no si se trata de uno o varios «delitos cometidos incidentalmente» en el marco de una empresa lícita (Silva Sánchez, 2013, p. 354). Nos parece acertado, pero en tal caso habrá de aceptarse que se interpreta la reincidencia de un modo tal que se acerca al otro requisito: la instrumentalidad, y por tanto se vaciaría de contenido la «reincidencia cualificada».

5.2. La intervención judicial de los partidos políticos

Esta sanción se adopta «para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años» (art. 33.7.g). Según doctrina mayoritaria debería aplicarse solo como complemento de la pena de multa, en casos en que ante el pago de la multa se comprometa el futuro o la viabilidad de la sociedad. El juez disfruta de margen de apreciación para valorar la adecuación de esta medida, cuyas características tanto de extensión como de contenido deben definirse a la luz, precisamente, de finalidades preventivo-especiales (desde la remoción y sustitución de los administradores hasta la mera supervisión de la actividad –así, Faraldo Cabana, 2015, pp. 130-131; Baucells Lladós, 2013, pp. 420-421–), y del juicio de proporcionalidad: la intervención judicial se adoptará solo cuando sea adecuada a los fines preventivos, por lo que si el «pronóstico de peligrosidad» (Feijoo Sánchez, 2002, p. 176) revela que la persona jurídica no delinquirá en el futuro por los cambios internos que pueda haber adoptado, el mandato de proporcionalidad aconsejará el levantamiento de esta medida.

De igual modo que la disolución, también la intervención judicial arroja problemas de difícil solución. Resulta complicado imaginar un partido judicialmente intervenido. Esto advertido, debemos tener en consideración varias circunstancias que justificarían el recurso a la intervención judicial en el caso de partidos políticos. Por un lado, la intervención judicial es una medida menos invasiva (desde luego menos irreversible) que la disolución; por otro, se prevé solo en los supuestos específicos del art. 66 bis 2.ª, apartado segundo: reincidencia (en la forma no cualificada) e instrumentalidad para la comisión de delitos.

Pero, ante todo, no hemos de perder de vista que la intervención judicial del partido político puede y debe restringirse por dos vías: funcional y espacial o territorial. Por un lado, la intervención debe limitarse al ámbito de actividad donde hubiera germinado el delito, sin (necesidad de) afectar al ejercicio de las funciones políticas y públicas que desarrollan los partidos (aunque el equilibrio será ciertamente difícil de encontrar). Una restricción como la que proponemos tiene cobertura legal, en la medida que el art. 33.7.g), apartado segundo, establece que «el Juez o Tribunal, en la sentencia o, posteriormente, mediante auto, determinará exactamente el contenido de la intervención», de donde se deduce que no ha de abarcar la actividad completa del partido, sino solo el entorno de la actividad delictiva, a fin de no obstaculizar las funciones políticas. Esta breve referencia al contenido de la sanción de intervención judicial ha sido calificada como «enormemente flexible» por la Fiscalía General de Estado en la Circular 1/2011 (p. 28), que reclama que, en todo caso, esta flexibilidad se precise en sentencia teniendo presentes «criterios preventivo-especiales, en función de las necesidades concretas» (también así De la Cuesta, 2019, p. 89). Dicha amplitud permite a algunos autores (Gimeno Beviá, 2014, p. 339; Faraldo Cabana, 2018, p. 150) sugerir que el interventor judicial nombrado al efecto podría aprovechar el mandato judicial para impulsar la adopción –dentro de la persona jurídica y del

partido político— de un programa de organización y gestión, potenciando así la función rehabilitadora de este tipo de sanción.

Por otro, la intervención judicial puede limitarse territorialmente. El propio apartado segundo del art. 33.7.g) precisa que «la intervención podrá afectar a la totalidad de la organización o limitarse a alguna de sus instalaciones, secciones o unidades de negocio» (Roca de Agapito, 2014, p. 400). Siguiendo la propuesta de Alexandre González (2014) y de León Alapont (2017, pp. 161-162), si la actividad delictiva que motiva la condena de intervención judicial se refiere a actividades de una rama autonómica o provincial del partido político con «plena autonomía financiera», entonces puede pasar a ser considerada como una «subunidad» con personalidad jurídica propia, en sentido material, que habría actuado de forma autónoma y que debería ser el sujeto imputable y que sufriera la pena de intervención judicial, a menos que el delito se hubiera cometido por «órganos periféricos» a causa de una falta de vigilancia, control y supervisión imputable a los «órganos centrales».

5.3. Posición personal

Finalmente, corresponde expresar nuestra opinión, preocupada, en torno al catálogo de penas imponibles a los partidos políticos, y especialmente en relación con las dos sanciones analizadas: la disolución y la intervención judicial. De *lege lata*, en tanto siguen existiendo en el Código Penal, a la vista de la gravedad de algunas medidas, como la disolución y la intervención, y de su influencia en el futuro del partido político, que puede quedar definitivamente comprometido, su adopción por el Juez o Tribunal debe someterse a los cánones de la doctrina y la jurisprudencia sobre el *fumus boni iuris*, y a las exigencias garantistas de necesidad, subsidiariedad, y, especialmente, de proporcionalidad (Morales Prats, 2010, pp. 63 y 79-80; Zúñiga Rodríguez, 2033, pp. 243-244; Gómez Tomillo, 2015, p. 40; Feijoo Sánchez, 2002, pp. 192 y ss); hasta el punto de que la propia máxima de proporcionalidad puede recomendar no adoptar medidas como la intervención judicial si la escasa peligrosidad del partido, manifestada en el hecho delictivo, así lo reclama. Además, el tenor literal de los tipos penales atinentes a las personas jurídicas, repartidos en la Parte Especial del CP, admite margen de apreciación (que no margen de discrecionalidad ni arbitrariedad) para los Jueces y Tribunales a la hora de la imposición de penas distintas de la multa, al disponer que «podrán imponer...». El aplicador del Derecho cuenta con cierto espacio para decidir lo más conveniente u «oportuno», dadas las circunstancias del caso. Por tanto, secuencialmente, deberá decidirse si se imponen algunas de las penas previstas en el art. 33.7.b) a g) en virtud del «principio de oportunidad» y, aceptado ese punto, establecer su contenido y extensión prudentemente, conforme al «principio de proporcionalidad».

Pero yendo más allá de una propuesta de lectura restrictiva de la posibilidad de adoptar sanciones de intervención judicial, cabe preguntarse si debería proponerse su eliminación, desde la perspectiva *lege ferenda*. Las sanciones de disolución, sobre todo, y también de intervención judicial no pueden perder de vista la eminente función constitucional que desarrollan los partidos políticos, cuya proclamación más evidente es el art. 6 de la Constitución. Salvo que pudiera llegarse al caso extremo de considerar al partido político o a la federación como una asociación ilícita, en los demás casos de corrupción, en general, o de financiación ilegal de partidos políticos, en particular, no debe olvidarse que por encima de las irregularidades observadas y del defecto de organización del partido o de la ausencia de *compliance programs*, los partidos políticos canalizan la opinión o voluntad popular y defienden legítimamente un ideario político, por lo que los daños reputacionales o de «des crédito en el escenario público» (Del Moral García, 2018, p. 305) que las sanciones puedan provocarles podrían tener injustas, por desmesuradas, consecuencias en su función

constitucional. El castigo con los votos a un partido político ya es parte de la responsabilidad que deben asumir, en forma de responsabilidad política. No rechazamos con ello que exista también una porción de responsabilidad penal, pero esta, mucho más exigente, ha de aplicarse con sumo cuidado y debe guiarse por otros principios³³. La prohibición o disolución, por ejemplo, de un partido político es un mal corrosivo para un sistema de partidos. España ya afrontó esta situación cuando padeció el terrorismo de ETA y en su entramado político se recurrió a la disolución de partidos a través del art. 10 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Ese recuerdo evidencia que, entre organizaciones terroristas y delitos de corrupción, hay una distancia significativa, por lo que unas y otras actividades no pueden merecer sanciones similares.

Por todo lo anterior, proponemos prescindir de la pena de disolución en el catálogo de penas aplicables a los partidos políticos, con la sola excepción de formaciones políticas constituidas para delinquir (supuesto francamente difícil de imaginar y que desde luego no ha conocido la realidad política española hasta la actualidad) o que incurran en las causas de disolución de la Ley Orgánica de Partidos políticos (arts. 9 y ss), acabando así con la duplicidad de vías, penal y administrativa, para acordar la disolución de un partido político. Nos sumamos a un grupo de autores que ya se han expresado en estos términos. Baucells Lladós (2018, p. 12) apunta que la ley prevé la no aplicación de la pena de disolución a las mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, por lo que, con más razón, podría justificarse la exclusión de esta pena para los partidos políticos, eje y columna del sistema parlamentario español³⁴. León Alapont (2020, pp. 219-220), por su parte, señala con razón que la imposición de una pena de disolución supondría un disparo directo contra una serie de preceptos constitucionales conectados como el derecho de participación política (art. 23 CE), el deber de los poderes públicos de fomentar la participación en la vida política, económica, cultural y social (9.2 CE) y la propia función de canalización de la voluntad popular de los partidos políticos (art. 6 CE); además de impedir por completo la función preventivo especial de rehabilitación del partido y de vuelta a la cultura de legalidad.

En fin, estamos con aquellos que, como Del Moral García (2018, p. 315) y Faraldo Cabano (2018, p. 123-124; también Granados Pérez, 2018, p. 231), consideran que la posibilidad de disolución de un partido político sería una sanción en manos de un juez que podría llegar demasiado lejos y tendría efectos perturbadores: «la consiguiente afectación a las libertades y derechos fundamentales de sus afiliados, simpatizantes y votantes, que pueden contarse por millones».

La pena de intervención judicial también recibe fuertes y fundadas críticas, aunque en nuestro caso proponemos una lectura restrictiva y orientada a la resocialización del partido político delincuente, que permitiría mantener esta sanción en el catálogo de penas a los partidos políticos. Pero empecemos por las críticas. Baucells Lladós (2018, p. 12) cuestiona también la existencia de la pena de intervención judicial ante «el riesgo de control judicial de la actividad exclusivamente política del partido». Del Moral García (2018, p. 315) considera que un partido político judicialmente intervenido sería incompatible con el mandato constitucional de democracia interna. La entrada del poder judicial en el partido también es criticada por Santana Venga (2020, p. 98) que considera una injerencia la intervención judicial pues, en primer lugar, el partido político en el poder podría inmiscuirse en el partido

³³ Responsabilidad política y responsabilidad penal son dos instrumentos que sirven al fin de la ejemplaridad de la actividad política, pero tienen distintos presupuestos y consecuencias (De la Cuesta, 2014, p. 14).

³⁴ También emplea el argumento de la comparación con las sociedades públicas mercantiles, Gimeno Beviá, (2016, p. 99).

de la oposición a través de la Fiscalía General del Estado, y, en segundo lugar, gracias a la *actio popularis* un partido podría interferir en otro a través del control judicial. Podemos citar, por último, a Maza Martín (2017, pp. 404-446), quien recomienda limitar el catálogo sancionador de partidos políticos a la multa y la intervención judicial, con exclusión de la disolución, e incluso cuestionando seriamente la intervención por las consecuencias nocivas que tendría para el futuro de la formación política.

Pese a esas críticas, proponemos una lectura restrictiva de la intervención judicial, que haga esta sanción operativa en el ámbito de los partidos políticos. Debe intentarse una interpretación respetuosa de la voluntad del legislador, a menos que el tenor literal sea manifiestamente contrario a los fundamentos del Derecho penal y creemos que es posible esa lectura. La forma de hacer admisible esta sanción pasa por limitarla desde el punto de vista de su extensión espacial o territorial, de las facultades conferidas al interventor judicial y de la orientación finalista: por un lado, la intervención judicial, tal y como permite el apartado segundo del art. 33.7.g), debe circunscribirse a la parte del partido político –local, provincial, si fuera el caso– que haya delinquirido y no, en modo alguno, a la estructura estatal, so pena de provocar una disfunción de consecuencias nefastas para el funcionamiento del partido y la representatividad de sus votantes; por otro lado, el interventor judicial debe recibir un mandato de control y vigilancia reducido a lo estrictamente imprescindible (control de gastos y de la actividad económica), sin interferir en decisiones estrictamente políticas, electorales y de representación (así también, León Alapont, 2019, p. 221; Nieto Martín y García-Moreno, 2019, p. 406). Finalmente, la amplitud del contenido de esta sanción interdictiva autoriza utilizarla como una vía para impulsar el proceso de resocialización del partido político: el interventor judicial puede imponer la obligación de adoptar un programa de cumplimiento normativo del partido, vigilar su puesta en práctica y la corrección de las desviaciones y depuración de las responsabilidades que condujeron al comportamiento ilícito. De esta forma, la intervención judicial quedaría perfectamente alineada con la finalidad preventivo especial positiva de las sanciones aplicables a las personas jurídicas, que inspira el art. 33.7 CP.

Si bien es cierto que la intervención judicial representa una sanción menos invasiva y que admite más límites (territoriales, materiales y finalistas, como ya comentamos), sigue siendo una medida problemática por introducir en la estructura del partido a una figura ajena. Por ello, entendemos que la intervención judicial debe evitarse, cuando sea posible, recurriendo a la condena de inhabilitación de los responsables de los delitos para que abandonen sus responsabilidades y la formación política se rehabilite. Además, la propia democracia interna del partido y sus afiliados empujarán también en la misma dirección de expulsar a quienes han cometido tales comportamientos; y, por último, el partido, desde sus estructuras centrales, puede intervenir a sí mismo, encargando a gestoras provisionales la resolución de la crisis abierta por los casos de corrupción y la reconducción de tales problemas.

6. Prevención de la delincuencia de los partidos políticos: democracia interna, *compliance programs* y *nudging programs*

Con la responsabilidad jurídico-penal aparece también el instrumento de los programas de cumplimiento normativo para la prevención de delitos, *compliance program*, en el universo conceptual de los partidos políticos. El art. 31 bis.2.1ª CP, trasladado a los partidos políticos, establece que si los representantes legales o directivos del partido hubieran cometido un delito, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad penal si

el órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.

En caso de que el delito haya sido cometido por los subordinados de esos directivos,

la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si, antes de la comisión del delito, ha adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión (art. 31.bis.4 CP).

Con determinados contenidos y características que luego comentaremos, los modelos de organización y gestión se convierten así en una vía de exoneración de responsabilidad criminal (o de atenuación, cuando solo se cumplieran parcialmente los requisitos de un adecuado programa de cumplimiento) para los partidos políticos desde que en 2012 se les incluye en el listado de personas jurídicas criminalmente responsables. No obstante, el desembarco definitivo de la obligación de *compliance* para las formaciones políticas se produjo tras la reforma del artículo 9 bis de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, operada en virtud de la Ley Orgánica 3/2015, de 3 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos. El citado art. 9 bis constituye el fundamento legal de su deber de dotarse de un programa de cumplimiento normativo para la prevención de delitos, y lo hace con este tenor: «los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal». Esta reforma legal del año 2015 viene a culminar, por tanto, todo el proceso de extensión de la responsabilidad penal a personas jurídicas, corporaciones y otras entidades, como los partidos políticos: primeramente, en el año 2010 se introdujo la responsabilidad penal de las personas jurídicas; el proceso continuó en 2012 con la incorporación de los partidos políticos al listado de personas jurídicas criminalmente responsables y concluye en 2015 con la imposición del deber legal de *compliance* a cargo de los partidos políticos.

Así, tales programas de cumplimiento normativo se convierten en un instrumento necesario y, en teoría, obligatorio y decisivo para lograr una organización adecuada y eficiente del partido político (y de la persona jurídica, en general). Remarcamos «en teoría», porque como a continuación tendremos ocasión de examinar, los partidos están cumpliendo tardía y escasamente con la obligación de dotarse de estos modelos de organización. Esta lentitud y reticencia, no obstante, es común a las organizaciones públicas, como acreditan Nieto Martín y García Moreno (2019, pp. 380-382): frente a las empresas privadas que llevan tiempo adoptando programas de cumplimiento y códigos éticos a causa de diversos estímulos del Derecho penal, del Derecho de sociedades (obligación de gestión de riesgos) y del propio funcionamiento de mercado (las empresas prefieren contratar con otras entidades que cumplan con los estándares de debida diligencia y cuenten con programas de cumplimiento), ha habido pocos incentivos o elementos disuasorios sancionadores sobre las organizaciones públicas para que adoptasen modelos de organización y gestión de forma voluntaria. Sin embargo, es preciso impulsar la adopción de programas de cumplimiento por las administraciones públicas, no solo por su retraso, sino porque al ser públicas, los ciudadanos debemos exigir especialmente que se

organicen de forma eficiente y prevengan la criminalidad en su seno pues gestionan fondos públicos (Nieto Martín y García-Moreno, 2018, p. 22)³⁵.

6.1. *Compliance programs* y democracia interna

Los programas de cumplimiento pueden impulsar y reforzar el mandato constitucional de democracia interna de los partidos políticos. Sostiene Maroto Calatayud (2015, pp. 329 y ss y 368) que los modelos de gestión y organización derivados de la obligación de autorregulación de los partidos políticos, aunque solo sea para evitar sanciones penales, pueden producir efectos altamente satisfactorios en el plano de la democracia interna de los partidos políticos, *desideratum* y mandato previsto en el art. 6 de la Constitución. Los *compliance* y su obligatoriedad servirían para «democratizar el funcionamiento de instituciones de tal relevancia política a través de la vía penal». La democracia interna, cuyo reflejo primero puede ser la efectividad de los derechos políticos de los miembros de un partido en la estructura interna, provocará inmediatamente que ellos mismos asuman responsabilidades en el funcionamiento del partido y establezcan sistemas de control «de abajo a arriba», que vendrán a complementar a los sistemas de control «de arriba a abajo» que ejercen los jueces y tribunales y la normativa administrativa. Así, por fin, el mandato de autorregulación que se desprende ahora del art. 31 bis CP debería representar un impulso para la indispensable y siempre postergada promesa de democratización interna de los partidos políticos. Esto advertido, conviene no elevar las expectativas ni confundir planos: los programas de cumplimiento aspiran a prevenir la delincuencia dentro de la formación, lo cual debe representar uno de los ejes de la democracia interna de un partido, pero no el único; en otras palabras, no se debe igualar tener un modelo de organización y gestión con cumplir el mandato constitucional de democracia interna de un partido político, que va más allá (parecidamente, León Alapont, 2020b, p. 67). La democracia interna alcanza al sistema de rendición de cuentas de los cargos políticos, a la transparencia de la contabilidad, a canales de participación, a la posibilidad de reprobación, al sistema de recursos contra decisiones de los cargos políticos, a la existencia de una Comisión de garantías (o Comisión Ética)³⁶, y todas estas cuestiones, si bien están conectadas con la organización, gestión y buen gobierno de un partido político, no son estrictamente contenido de un programa de cumplimiento normativo, a efectos del Derecho penal.

6.2. Contenido de los *compliance programs*. Últimas actualizaciones en relación con PSOE y PODEMOS

De conformidad con el art. 31.bis.5 del CP,

Los modelos de organización y gestión a que se refieren la condición 1.^a del apartado 2 y el apartado anterior deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.

³⁵ Estos autores elaboraron una Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha, de gran utilidad. También son valiosos los documentos de orientación que ofrece la Oficina Antifraude de Cataluña, con indicaciones para las instituciones públicas sobre mapeo de riesgos penales, contratación pública, integridad institucional (y también dirigidas a los partidos políticos). Online: <https://www.antifrau.cat/es/guias.html>.

³⁶ Sobre estas cuestiones a caballo entre democracia interna y *compliance*, vid., ampliamente, Nieto Martín y Maroto Calatayud (2014).

2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.

3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.

4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención.

5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.

6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.

En los últimos años se han realizado diversos trabajos doctrinales que examinan el nivel de cumplimiento por parte de los partidos políticos de su obligación de adopción de modelos de organización y gestión que sean eficaces para prevenir la delincuencia y que se ajusten a los contenidos que establece el Código Penal, a partir de la información que las formaciones publican en sus páginas *webs* (lo que no es óbice, por tanto, para que el nivel de cumplimiento de estas obligaciones sea mayor pero quienes investigamos estas materias no podemos constatarlo por tratarse de documentación confidencial, interna del partido político). Los resultados no son optimistas, precisamente. De Pablo Serrano (2017, pp. 40-44) constató que los principales partidos políticos apenas contaban, después de 5 años de ser incluidos entre los sujetos criminalmente responsables, con tímidas y genéricas llamadas y compromisos de creación de oficinas de cumplimiento normativo para dar cumplimiento a la obligación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos y del Código Penal, de establecimiento de modelos de organización y gestión; algunos partidos, como el PSOE, contaban con un adecuado nivel de transparencia en sus cuentas de resultados y de publicidad de su gestión económica-financiera, pero esto –que puede ser correcto en el ámbito del buen gobierno y la democracia interna–, resultaba insuficiente a los efectos de prevención de la delincuencia de un partido. Baucells Lladós (2017, pp. 27-40) se mostraba muy crítico con los partidos examinados en cuanto sus deficientes sistemas disciplinarios internos, su nula evaluación de los riesgos penales o su limitado acatamiento de la obligación de nombrar un responsable de cumplimiento normativo, entre otras deficiencias. Algunos años después, dos nuevos estudios incorporaban actualizaciones que habían realizado los partidos políticos en el ámbito del cumplimiento normativo: León Alapont (2020, pp. 54-65) recogía la aprobación en 2018 de un Reglamento de Desarrollo de los Estatutos Federales del PSOE que incluía la creación de una Oficina de Cumplimiento Normativo, con el nombramiento de un/a Director/a de Cumplimiento y la especificación de sus competencias; así como la aprobación de un Código Ético y de Conducta del Partido Popular que atribuía al Comité de Derechos y Garantías la elaboración, supervisión y actualización de un Programa de Cumplimiento Normativo, también en 2018; y, finalmente, reflejaba la ausencia de documentación al respecto en la normativa interna de VOX. Finalmente, un estudio de los abogados Herzog y Alexandre (2020)³⁷ valoraba como positivos los avances del PSOE y el PP en la

³⁷ No ha sido posible localizar este documento y las referencias con que contamos son a través de la prensa. Vid: <https://www.worldcomplianceassociation.com/3115/noticia-las-medidas-claves-de-compliance-para-evitar-que-los-partidos-cometan-delitos.html>.

elaboración de sus programas de cumplimiento, mientras criticaba las carencias de PODEMOS y de VOX.

En este punto, para continuar con la labor de actualización de los estudios sobre el cumplimiento normativo de los partidos políticos, debemos hacer algunas referencias, en relación al PSOE y a PODEMOS, que han adoptado diversos documentos de importancia para la materia que nos ocupa. El PSOE ha aprobado recientemente, en octubre de 2021, en el marco de su 40ª Congreso, unos nuevos Estatutos Federales, cuyo capítulo X del Título V, art. 51, está dedicado al Sistema de Cumplimiento Normativo, con indicación expresa de que este partido se compromete a fomentar «una cultura ética corporativa, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal, conforme a su redacción por la L.O. 1/2015, de 30 de marzo»³⁸. De forma más concreta, en el Reglamento Federal de Desarrollo de los Estatutos, de enero de 2022, desarrolla en el capítulo III los mecanismos para prevenir conductas ilícitas, bajo la rúbrica «estructura de cumplimiento normativo». Su contenido esencial es el siguiente:

- Se crea una Oficina de Cumplimiento Normativo que «establecerá modelos de organización y gestión y los mecanismos de vigilancia y control para prevenir, detectar y gestionar conductas ilícitas, generando así la cultura ética corporativa del cumplimiento».

- Al frente de la Oficina se situará un/a Director/a (que el propio documento denomina Compliance Officer) encargado de «supervisar, implementar y mantener actualizado el Sistema de Gestión de cumplimiento Normativo», especialmente en lo relativo a la evaluación de los riesgos penales y las sanciones que procedan de su incumplimiento por la comisión de ilícitos. Debemos reprochar, en este punto, que no se hace público ningún análisis de riesgos penales o mapa de riesgos, ni tampoco se aclaran esas sanciones (ni siquiera en los Estatutos Federales se indica que la vulneración del sistema de cumplimiento normativo pueda ser motivo de sanción leve o grave; arts. 84 a 86).

- La Oficina comunicará el sistema de cumplimiento normativo entre los miembros del partido a fin de que sean conscientes «de los riesgos a los que estamos expuestos en materia de cumplimiento normativo» y también diseñará «planes de formación para fomentar la cultura de cumplimiento en todos los niveles de la organización».

Se precisa que la Oficina «dispondrá de nivel formativo así como la experiencia adecuada para desarrollar las tareas que determine el programa de *compliance* aprobado» [algo muy importante, como apuntan, en la doctrina, Baucells Lladó (2017, p. 35, nota al pie 114); Nieto Martín y García-Moreno (2019, pp. 386-387)] e igualmente, contará con «los recursos materiales y humanos suficientes para el desarrollo de sus cometidos esenciales de manera autónoma» y actuará con autonomía, objetividad, independencia y neutralidad (sin precisar autorización para actuar, obtener información, proceder a registros).

- Finalmente, un aspecto fundamental es la creación de un canal interno de denuncias, cuyo uso, alcance y finalidad serán regulados por la Oficina de cumplimiento normativo³⁹.

³⁸ Online: <https://www.psoe.es/media-content/2015/04/Estatutos-Federales-40C-.pdf>.

³⁹ Según esa web, se trata de «un medio de comunicación accesible de modo que puedan denunciar cualquier ilícito penal del que tuvieran conocimiento, infracciones en materia de privacidad, así como infracciones de las obligaciones adquiridas que pueden suponer un incumplimiento de nuestra normativa interna (Estatutos Federales, Código Ético, etc.)». Las denuncias serán confidenciales, exigirán identificación (aunque no se darán a conocer los datos personales), no estarán sujetas a ningún tipo de represalias y se otorgará protección a quien las realice. Enlace web: <https://cade.psoe.es/RegisterComplaint>.

Por lo que se refiere a PODEMOS, los estudios doctrinales que antes mencionábamos insistían en que sus documentos éticos contenían genéricas referencias a la obligación de *compliance* y a la creación de organismos encargados de esta tarea, pero sin concretar ni llegar a ser realidad. Este partido, sin embargo, tras la aprobación de sus nuevos Estatutos, en julio de 2020, ha desplegado una intensa actividad reglamentadora y, entre otros documentos, se ha dotado de un Plan de Cumplimiento Normativo⁴⁰. Dicho documento comienza con una explicación divulgativa de la responsabilidad penal a que está sujeto el partido político tras los cambios normativos de 2010 y 2012; detalla qué debe entenderse por modelo de organización y gestión, conforme al art. 31 bis CP y cuál es el listado de delitos imputables a cualquier partido político. Se insiste en repetidas ocasiones que los miembros del partido deben conocer su texto y hacerlo cumplir, así como darlo a conocer a terceros y a otras empresas con que este partido pueda contratar, a fin de evitar conductas punibles (con especial atención a «corrupción y sobornos»). A partir de estas referencias, el contenido más interesante para nuestro trabajo es el que sigue:

- Se asigna la supervisión del programa de cumplimiento a una «Unidad de Cumplimiento Normativo»: «órgano colegiado de carácter interno y permanente, responsable de velar por el funcionamiento eficaz del sistema de cumplimiento normativo, para lo que tiene atribuidas amplias competencias, autonomía presupuestaria e independencia de actuación».

- Se crea una canal ético o denuncias (a través de un buzón electrónico, que –salvo error por nuestra parte- no existe todavía) para «recibir información sobre hechos que se hayan producido y supongan un riesgo, hechos que estén cerca de materializarse o bien sobre los que existan sospechas de que se hubieran producido». Los denunciadores deberán identificarse (no se acepta el anonimato), pero sus datos serán tratados con secreto y confidencialidad.

- Finalmente, el documento contiene, de forma bastante novedosa frente a otros partidos, un adecuado mapeo de riesgos penales, para que los afiliados conozcan qué delitos puede cometer su formación política, en qué consiste cada delito (explicado en términos comprensibles y accesibles para un público no jurista) y qué medidas de diligencia y prevención deben adoptar los afiliados y cargos para evitar incurrir en estos comportamientos. Se trata de un Anexo al Plan de Cumplimiento Normativo que describe en términos sencillos los siguientes delitos: descubrimiento y Revelación de secretos, estafa, frustración en la ejecución, daños informáticos, corrupción en los negocios, blanqueo de capitales, financiación ilegal de los partidos políticos, cohecho, tráfico de influencias, delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social y delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizadas por la Constitución⁴¹.

⁴⁰ Online: <https://podemos.info/wp-content/uploads/2021/11/Plan-de-Cumplimiento-Normativo-V.1.pdf>.

⁴¹ Sin querer ser demasiado exhaustivos, permítasenos citar algunas medidas preventivas que el Plan recomienda a los miembros del partido: por ejemplo, para prevenir el blanqueo de capitales «se prohíbe aceptar pagos o transferencias en los que no quede constancia del origen de los fondos si hubiera alguna sospecha de que pudieran proceder de actividades delictivas»; para prevenir los daños informáticos, todos los sistemas informáticos se someterán a supervisión por la Organización, estarán dotados de firewall, antivirus y contraseñas de acceso, y se transmitirá a cada encargado de seguridad informática sus responsabilidades, funciones y obligaciones; para los delitos de trascendencia económica, «se establece la obligación legal de someter las cuentas anuales del ejercicio cerrado y el presupuestado para el siguiente ejercicio a la aprobación del Consejo Ciudadano en los tres primeros meses de cada año; además de seguir las normas generales relativas a la llevanza de libros de contabilidad y demás normativa aplicable, en especial la del Tribunal de Cuentas en cuanto a presentación de cuentas y publicidad de las mismas»; así mismo, se recuerda a los afiliados y cargos con qué empresas no se debe contratar (empresas declaradas en concurso o insolventes, condenadas por sentencia firme por ciertos delitos, aquellas que no estén al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social...

En el resto de los principales partidos políticos no hay novedades reseñables, hasta donde hemos podido investigar, en relación con los trabajos previos ya publicados al respecto y mencionados más arriba.

En el caso del Partido Popular, aunque ya se ha mencionado que dispone de un Código Ético y de Conducta de 2018⁴², que prevé el desarrollo de un Programa de Cumplimiento Normativo a cargo del Comité de Derechos y Garantías, creemos que debe subrayarse el acierto, que también se ha apuntado con PODEMOS, de esbozar un mapa de riesgos penales (es mejorable, pero al menos existe) donde se detallan comportamientos delictivos imputables al partido político en diversos sectores (financiación, transparencia, entorno laboral, contratación con terceros, gestión del patrimonio) y se ofrecen medidas preventivas y de precaución⁴³.

Respecto a Ciudadanos, si bien cuenta con un Gabinete de Cumplimiento encargado de «implantar una cultura de cumplimiento basada en la prevención y el control, y desarrollar y supervisar el modelo de organización y gestión previsto en el artículo 31 bis del Código Penal», debe lamentarse que no dispone de un verdadero plan o programa de cumplimiento normativo (o al menos no es público). Su Código Ético⁴⁴ contiene una serie de principios generales de actuación (cumplimiento de la legalidad, respeto de los derechos fundamentales, conciliación, sostenibilidad ambiental...) en diversos ámbitos (en relación con los medios de comunicación, con el poder judicial, con la ciudadanía, con el propio partido) que apenas profundiza en la prevención de algunas conductas ilícitas relacionadas con la aceptación obsequios y regalos⁴⁵. Sí es muy positiva la existencia de un canal ético de denuncias⁴⁶ para comunicar incumplimientos de la legislación o de la normativa interna, así como de cualquier indicio o riesgo de su posible comisión, y con las habituales garantías de confidencialidad de la denuncia (no anonimato) e indemnidad para el denunciante.

Por último, en cuanto a VOX, a día de hoy mantenemos las observaciones del último estudio extenso sobre programas de cumplimiento normativo de los partidos políticos realizado por León Alapont (2020b, p. 65), que señalaba que en los Estatutos⁴⁷ de la formación no había ninguna referencia concreta a esta cuestión. Tan solo dispone de un breve Código Ético que contiene una enumeración de cualidades que debe reunir cualquier cargo público del partido (lealtad, coherencia, disciplina, sacrificio...). No hemos sido capaces de encontrar ningún documento de acceso público sobre cumplimiento normativo o modelos de organización y gestión de este partido en línea con lo impuesto por el Código Penal y la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

⁴² Online: https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/codigo_etico_pdf.pdf. Este documento también adelantaba el desarrollo de otras políticas de prevención, como la adopción de un canal Interno de Denuncias, un Protocolo de Investigaciones Internas y un Reglamento de Régimen Disciplinario. No constan datos de las dos primeras iniciativas. Respecto al Reglamento de sanciones, puede consultarse en https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/reglamento_disciplinario.pdf.

⁴³ A modo de ejemplo: «nunca se utilizará el nombre del Partido Popular para influir en el desempeño de actividades públicas o de resoluciones administrativas»; «no deben aceptar ni enviar regalos e invitaciones a terceros con los que el Partido Popular tenga o pueda potencialmente tener relaciones, a excepción de los que estén estrictamente relacionados con la actividad comercial del proveedor, por ejemplo, regalos promocionales de escaso valor» y «cuando un regalo u obsequio no cumpla con las normas del presente Código será cordialmente rechazado y devuelto en el plazo más breve posible»

⁴⁴ Online: <https://cumplimiento.ciudadanos-cs.org/codigo-etico>.

⁴⁵ Se indica expresamente que «se prohíbe expresamente a los cargos públicos u orgánicos de Ciudadanos la aceptación de cualquier regalo u obsequio, en efectivo o en especie, atención, hospitalidad, favor o servicio, cuyo valor supere los 75€ si procede de personas, físicas o jurídicas, vinculadas directa o indirectamente con la actividad pública o política del cargo».

⁴⁶ Online: <https://cumplimiento.ciudadanos-cs.org/canal-etico/denuncia>.

⁴⁷ Online: <https://www.voxespana.es/espana/estatutos>.

A la luz de estos contenidos, debemos señalar que estos programas de cumplimiento normativo no reúnen aún las características para ser considerados modelos de organización y gestión eficaces: esencialmente, porque no cumplen con la obligación de dotarse de *compliance programs* adaptados a las características de una persona jurídica tan especial como un partido político (que actúa en ocasiones como empresa que contrata con terceros y, en la mayor parte de las veces, como canalización de la voluntad popular y actor constitucional de primer orden). Desde luego, si uno de los principales cometidos de un modelo de organización y gestión, conforme al art. 33.1.5 CP, es «identificación de las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos», esto es, realizar un «análisis de riesgos» apropiado a la actividad de la persona jurídica (Nieto Martín y García-Moreno, 2019, pp. 386-388), o *risk assessments*, los programas de los partidos que hemos examinado son mejorables y, por tanto, insuficientes: algunos cuentan con un razonable mapeo de riesgos (PP y PODEMOS), pero otros carecen de él. Esto es especialmente criticable si tenemos presente, como apunta Baucells Lladós (2017, p. 28), que los partidos políticos solo responden de un listado cerrado de delitos, por lo que en su análisis de riesgos no es necesario contemplar cualquier comportamiento delictivo previsto en el Código Penal, sino solo aquellos concretamente imputables a las personas jurídicas; y, en segundo lugar, que de ese conjunto cerrado, tan solo algunos de ellos pueden ser cometidos razonablemente por los partidos políticos en su actividad frecuente (hablamos, por ejemplo, de delitos contra la Hacienda Pública, pero dejando a un lado delitos de prostitución o tráfico de órganos). Algunas formaciones tienen una clara estructura de su órgano de cumplimiento normativo (PSOE); en ocasiones cuentan con canal de denuncias (PSOE y Ciudadanos). Pero en conjunto, los grandes partidos estatales no cumplen con los contenidos impuestos por el art. 31 bis.5 CP a los modelos de organización y gestión para ser eficaces e idóneos para prevenir la criminalidad.

6.3. Eficacia del *compliance program* sobre la pena

El art. 31.bis.2 CP establece que, si el delito lo han cometido los representantes legales y directivos del partido político, entonces la persona jurídica quedará exenta

si se cumplen las siguientes condiciones: 1.^a el órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión; 2.^a la supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado ha sido confiada a un órgano de la persona jurídica con poderes autónomos de iniciativa y de control o que tenga encomendada legalmente la función de supervisar la eficacia de los controles internos de la persona jurídica; 3.^a los autores individuales han cometido el delito eludiendo fraudulentamente los modelos de organización y de prevención y 4.^a no se ha producido una omisión o un ejercicio insuficiente de sus funciones de supervisión, vigilancia y control por parte del órgano al que se refiere la condición 2.^a.

En caso de que estas condiciones solo puedan acreditarse parcialmente, «esta circunstancia será valorada a los efectos de atenuación de la pena» (apartado segundo del art. 31.bis.2). En caso de que el delito se haya cometido por subordinados de los directivos y representantes legales del partido político, entonces habrá exención de responsabilidad criminal si la formación política

antes de la comisión del delito, ha adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del

que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión (art. 31.bis.4).

Y en caso de que tal requisito se acredite parcialmente, nuevamente podríamos estar ante una atenuación de la pena.

Advierto lo anterior, ahora hay que desentrañar varias preguntas: ¿cuándo se entiende que se han acreditado totalmente los requisitos y, por tanto, hay exoneración de pena? ¿cuándo se entiende que hay una acreditación parcial de esos requisitos? Y, en este último caso ¿qué reglas determinan la atenuación de la pena?

Por lo que se refiere a la primera pregunta, la exoneración total de la responsabilidad penal requiere el cumplimiento de todos los requisitos del art. 31.bis.2, que deben ser valorados *ex ante*. En otras palabras, la eficacia del modelo de organización y gestión para prevenir con idoneidad los delitos queda anulada si no existían tales medidas o si, aun existiendo y valoradas en el momento de comisión del delito, ya resultaban insuficientes para prevenir el ilícito. Pero no puede significar que la eficacia se juzgue *ex post*, pues cometido el delito en el seno del partido político, ningún modelo de organización y gestión, por preciso y detallado que fuera, se habría mostrado idóneo para prevenir el delito. La Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado descarta con razón, por ello, la utilidad de los *compliance programs* de puro maquillaje o artificio (*make-up compliance* o *paper compliance*), que pretenden simular un sistema de control, vigilancia y gestión, pero que no tienen ninguna incidencia práctica:

No basta la existencia de un programa, por completo que sea, sino que deberá acreditarse su adecuación para prevenir el concreto delito que se ha cometido, debiendo realizarse a tal fin un juicio de idoneidad entre el contenido del programa y la infracción. Por ello, los modelos de organización y gestión deben estar perfectamente adaptados a la empresa y a sus concretos riesgos (FGE, 2016, p. 22; Faraldo Cabana, 2019, pp. 162-163).

En segundo lugar, la atenuación de la pena para el partido político, en caso de que las condiciones o requisitos del art. 31.bis.2 solo «se acrediten parcialmente», debe interpretarse en el sentido de que falten sustantivamente algunos requisitos o elementos del apartado y no que probatoriamente no se hayan acreditado totalmente, esto es, «que el modelo presenta algunos defectos o que solo se ha acreditado que hubo cierta preocupación por el control, un control algo menos intenso del exigido para la exención plena de responsabilidad penal, pero suficiente para atenuar la pena» (FGE, 2016, p. 24)⁴⁸. Estamos con León Alapont (2020b, p. 277) a la hora de entender que esa acreditación parcial significa que los cuatro requisitos están presentes cumulativamente, pero en ellos faltan algunos elementos o están debilitados y restan eficacia al modelo de organización y gestión; no tendría sentido lo contrario, creemos: entender que se cumplen parcialmente las condiciones del apartado segundo cuando están presentes algunas de ellas y faltan por completo

⁴⁸ Hay otra atenuación de la responsabilidad penal de personas jurídicas, y, por tanto, de partidos políticos, en la que no vamos a detenernos, prevista en el art. 33. quater: «haber realizado, con posterioridad a la comisión del delito y a través de sus representantes legales, las siguientes actividades: a) Haber procedido, antes de conocer que el procedimiento judicial se dirige contra ella, a confesar la infracción a las autoridades. b) Haber colaborado en la investigación del hecho aportando pruebas, en cualquier momento del proceso, que fueran nuevas y decisivas para esclarecer las responsabilidades penales dimanantes de los hechos. c) Haber procedido en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad al juicio oral a reparar o disminuir el daño causado por el delito. d) Haber establecido, antes del comienzo del juicio oral, medidas eficaces para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro pudieran cometerse con los medios o bajo la cobertura de la persona jurídica».

otras (por ejemplo, no había modelo de organización o los responsables no eludieron fraudulentamente el modelo).

En caso de que faltasen algunos elementos de las condiciones del art. 31.bis.2 y, por consiguiente, corresponda una atenuación de la pena, ¿qué reglas deben aplicarse? Aunque la redacción literal podría recordar a la exigente incompleta del art. 21.1 CP, lo cierto es que entran en juego las reglas del art. 66.1 sobre circunstancias atenuantes (Del Moral García, 2018, p. 398) y no el art. 68 sobre las exigentes incompletas. El debate se cierra si tenemos presente que el art. 66 bis establece que «En la aplicación de las penas impuestas a las personas jurídicas se estará a lo dispuesto en las reglas 1.ª a 4.ª y 6.ª a 8.ª del primer número del artículo 66». Se admite incluso que la atenuante aparezca muy cualificada o extraordinaria, si se cumplen los criterios jurisprudenciales para ello, a través de una lectura favorable al reo del art. 66.1. 2ª («cuando concurren dos o más circunstancias atenuantes, o una o varias muy cualificadas, y no concorra agravante alguna») (González Cussac, pp. 258-259; Faraldo Cabana, 2019, pp. 171-174; León Alapont, 2020b, pp. 177-178).

6.4. Prevención a través de los *nudging programs*

Finalmente, en el plano de la prevención de delitos en el seno de partidos políticos y a fin de maximizar la eficacia de los programas de cumplimiento normativo, hay una última cuestión que queremos, al menos, dejar apuntada, que requiere de un estudio más profundo y que ofrece interesantes posibilidades.

La exoneración o atenuación de la responsabilidad penal de los partidos políticos por la comisión de delitos por sus directivos, representantes legales o subordinados, depende fundamentalmente de la existencia de «modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión», como dispone el art. 31 bis. 2.1ª CP. En el ámbito de las medidas de vigilancia y control útiles para prevenir la delincuencia se propone desde otros ámbitos científicos el recurso a un instrumento de las ciencias del comportamiento o conductuales: los *nudges*. Según los pioneros de este concepto, Thaler y Sustein, son

cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos. Para que se pueda considerar como *nudge*, debe ser barato y fácil de evitar. Los *nudges* no son órdenes (definición tomada de Ponce Solé, 2018, p. 14).

Los *nudges*, que podrían traducirse como «empujoncitos» (del verbo inglés *to nudge*, empujar), «estímulos», «acicates», aplicados al ámbito de los programas de cumplimiento de las personas jurídicas, y en nuestro caso de los partidos políticos, serían pequeñas y sencillas acciones (mejor comunicación, simplificación de trabas, recompensas, mayor tiempo para la toma de decisiones, comunicación y difusión de resultados) dirigidas a los miembros de un partido y sus empleados que, basándose en la experimentación psicológica y neurocientífica, logran que las personas tomen decisiones acertadas, superando sesgos, en favor del correcto funcionamiento de la empresa, el partido, la administración pública o el ente de que se trate.

La utilidad de los *nudges* en el funcionamiento de las administraciones públicas, en el diseño de políticas públicas, e incluso en la política criminal, supone la incorporación de evidencias de las ciencias del comportamiento al clásico análisis económico del derecho. Como explica García Arteagoitia (2019, p. 142), frente a la concepción del ser humano como un *homo economicus* que decide racionalmente en

función de incentivos económicos positivos y negativos, las investigaciones científicas de mediados del siglo XX hablan del ser humano como un ser «predeciblemente irracional que procesa la información de manera sesgada, con un sistema impulsivo en primera instancia, y uno más reflectivo, que sólo se activa en ciertas circunstancias». Los *nudges* o acicates tratan de influir en la arquitectura de la toma de decisiones para superar o neutralizar sesgos y lograr que nuestras decisiones sean más eficientes y se alineen con el cumplimiento de la ley y la prevención de la delincuencia. De esta forma, aparece un nuevo componente en el análisis económico del derecho: el análisis económico-conductista del derecho, conforme al cual no solo hay que valorar la lógica económica del ser humano en su proceso de toma de decisiones, sino que se trata introducir en la arquitectura de las decisiones el «trasfondo de la mente de las personas –reacciones afectivas, capacidades, habilidades, hábitos–, que condiciona e informa tanto la intención formada deliberada o conscientemente, como aquella formada inconscientemente» (Moreno Cruz, 2018, p. 105). En otras palabras, frente al *homo economicus* que piensa en sus intereses y por eso responde a prohibiciones y sanciones («orden y mando»; Ponce Solé, 2018, pp. 13-14), las ciencias del comportamiento proponen influir en la arquitectura de las decisiones a través de estímulos o acicates que optimizan la racionalidad de nuestras decisiones.

A partir de ahí, la conexión con el tema que nos ocupa pasa por introducir estos acicates en el funcionamiento diario del partido político (o de la empresa, en general) para reforzar el cumplimiento normativo y combatir los comportamientos ilícitos. De hecho, como afirman los conocedores de estas nuevas técnicas, los *nudges* son particularmente útiles para favorecer la eficiencia de la toma de decisiones en el ámbito de las administraciones públicas que utilizan normas de *soft law* como guías y protocolos (Ponce Solé, Montolío Durán y Rozas Valdés, 2021, p. 64). Los programas de cumplimiento normativo son, precisamente, códigos y protocolos de actuación para prevenir la delincuencia dentro de las personas jurídicas. Y si los partidos políticos introducen en el diseño y aplicación de sus programas de cumplimiento las evidencias que aportan estas ramas de conocimiento, entonces estarán mandando un mensaje decidido de confianza en el programa de cumplimiento (Aguilera Gordillo, 2020, p. 4).

Pongamos algunos ejemplos de acicates que pueden mejorar la arquitectura de las decisiones de los afiliados y empleados de los partidos políticos, en favor de una mejor administración interna y de la prevención de la criminalidad:

- Simplificación del mensaje. Los seres humanos tenemos memoria limitada y tendemos a comportarnos conforme al «sesgo de la primacía», esto es, recordamos y damos más importancia a las primeras informaciones que recibimos (García Arteagoitia, 2019, p. 145). Por ello, es importante que los planes de cumplimiento normativo sean claros, sencillos y expresen de forma accesible a los afiliados y cargos del partido (que además pueden no tener conocimientos jurídicos) los comportamientos prohibidos (que en ocasiones pueden ser complejos de entender) y qué medidas sirven para prevenirlos. Se trata de impulsar la comunicación efectiva (Langevoort, 2015, pp. 12-13). En su momento, reconocimos el mérito del plan de cumplimiento normativo de PODEMOS por la sencillez con que explicaba delitos y medidas de prevención.

- Incentivos financieros más eficientes. «Las personas odian perder más de lo que les gusta ganar; esto lleva a que enmarcar en términos de pérdida sea más efectivo que marcos neutros o positivos» (García Arteagoitia, 2019, p. 147). Los partidos políticos podrían introducir restricciones presupuestarias en aquellas secciones locales, provinciales o autonómicas del partido político que no cuenten con

adecuados programas de cumplimiento o que no vigilen mínimamente su aplicación. Al mismo tiempo, desde la perspectiva de incentivos, los partidos podrían premiar de algún modo (partidas presupuestarias adicionales, celebración en su localidad de actos electorales importantes) a aquellas agrupaciones o secciones territoriales que mejores programas de cumplimiento desarrollen.

- Fomentar una cultura de legalidad (Aguilera Gordillo, 2020, p. 6). Los partidos políticos deben impulsar foros de discusión y formación entre sus afiliados y cargos políticos para difundir valores de cumplimiento de la legalidad y edificar un suelo de valores compartidos. El cumplimiento de la norma se refuerza cuando se comparte la filosofía que subyace a la norma.

- Aplicación igualitaria de las normas autorregulatorias. Se ha demostrado que la desigualdad en la aplicación de las sanciones (ignorando comportamientos repudiables y, por el contrario, sancionando otros similares) desincentiva el cumplimiento de las normas dentro de un grupo, resta legitimidad a la autoridad y disminuye el afán cooperativo de los individuos (Aguilera Gordillo, 2020, p. 7). Los partidos políticos deben esforzarse por sancionar todos los comportamientos contrarios a los códigos de cumplimiento (de lo contrario, se estimula el incumplimiento porque el individuo confía que a él tampoco le alcance la sanción) y por castigarlos de forma igualitaria (con independencia del cargo orgánico que ocupen). Estamos acostumbrados a ver interpretaciones rocambolescas de los Estatutos de los partidos para, en determinadas ocasiones, salvar a ciertos altos cargos de un expediente sancionador.

- Identidad. Los seres humanos asumimos determinados roles o identidades de forma preferente y estamos dispuestos a guiar nuestros comportamientos conforme a esa identidad. Como recoge García Arteagoitia (2019, p. 147), en estudios sobre declaraciones fiscales, firmar que lo incluido a continuación era verídico antes de rellenar el formulario (activando la identidad de persona honesta) llevaba a un 6% más de ingresos declarados que firmando al final. Los partidos políticos deberían fomentar la identidad honesta y cumplidora de sus responsables de cumplimiento normativo y responsables económico-financieros cuando elaboran documentos económicos del partido, tramitan expedientes sancionadores o dan cauce a denuncias anónimas.

Los anteriores son algunos ejemplos de acicates o estímulos, que responden a experimentos de científicos del comportamiento, que pueden reforzar el cumplimiento de los modelos de organización y gestión de los partidos políticos. Podría pensarse que son estímulos insignificantes. Lógicamente, no se debería abandonar todo el cumplimiento de los *compliance* a estos estímulos, pero el recurso a ellos sin duda puede tener efectos positivos tanto en el funcionamiento diario del partido político, como, llegado el caso, en sede judicial si el partido estuviera acusado de la comisión de un delito por alguno de sus directivos o subordinados. Como explica Aguilera Gordillo (2020, p. 8), si el partido expone ante la autoridad judicial el modo en que aprovecha los conocimientos de las ciencias del comportamiento para fomentar la eficacia de los planes de cumplimiento normativo entre afiliados y cargos orgánicos, sin duda ello será una prueba del respeto del partido por el cumplimiento de la legalidad y su trabajo en favor de la eficacia de los programas de cumplimiento normativos. Además, el mismo autor añade que, en el proceso penal, la presentación del *compliance* podría reforzarse con una prueba pericial que avale la utilización de estas técnicas de las ciencias del comportamiento. Si bien, conviene recordar que la Fiscalía General del Estado (2011, p. 27; también Faraldo Cabana, 2019, pp. 169-171) advierte que las certificaciones por expertos o empresas de la idoneidad de los *compliance* «podrán apreciarse como un elemento adicional, pero en modo alguno

acreditan la eficacia del programa, ni sustituyen la valoración que de manera exclusiva compete al órgano judicial».

7. Conclusiones

La «inclusión de los partidos políticos» en el listado de sujetos criminalmente responsables en la reforma de 2012 era una necesidad social acuciante a la vista del contexto de escándalos de corrupción y desafección ciudadana hacia la política. Pero, además, sólidas razones vinculadas a la función constitucional de los partidos políticos, como canalizadores de la voluntad popular (solo sujetos al interés de sus votantes y no a otras cuestiones espurias), aconsejaban introducir en el CP la responsabilidad penal de los partidos.

A partir de ahí, en el trabajo hemos intentado constatar aciertos y deficiencias del modo en que ha quedado plasmado el régimen de responsabilidad de los partidos, que al ser el mismo que para el resto de las personas jurídicas, presenta desajustes. Por ejemplo, en el plano de los «delitos que se pueden imputar» a los partidos políticos, si bien el criterio general de actuación debe ser el de sancionar conductas propias del Derecho penal económico, la laguna de la delincuencia electoral no se comprende, porque nadie como un partido político puede cometer delitos electorales y, por ello, hemos urgido a una reforma de la ley electoral en este sentido. Así mismo, la «atribución de responsabilidad penal a un partido político deriva de su propia culpabilidad» en cuanto a la configuración de su estructura interna organizativa, y en este sentido nos parecen correctos los modelos de autorresponsabilidad de los partidos políticos, que responden ante la sociedad por sí mismos y no por la atribución directa de los delitos cometidos por sus afiliados o cargos orgánicos; pero nos preocupa que pueda fundarse esta responsabilidad propia o autónoma en un sustrato movedizo de «ausencia de cultura de la legalidad» que debe ser probado por alguien ajeno al partido político y que no conoce a fondo su estructura organizativa. Respecto a las «sanciones» que puede sufrir un partido político, proponemos recurrir a la multa de manera dominante; aceptamos la intervención judicial con una orientación rehabilitadora (para que el interventor promueva o impulse –durante el tiempo estrictamente necesario y sin interferir en la dinámica política de la formación–, la adopción de los modelos de organización y gestión que faltaron o, existiendo, fueron ineficaces, al tiempo de comisión de los delitos); y proponemos la eliminación de la pena de disolución de un partido político en la normativa penal, quedando restringida esta opción a la Ley Orgánica de Partidos Políticos para los casos de formaciones políticas creadas para delinquir o conectadas a propósitos terroristas o métodos violentos.

Finalmente, si bien la sujeción de los partidos políticos a un régimen de responsabilidad penal pretende enfrentar un problema de corrupción presente en la partitocracia española y depurar responsabilidades, también debe mirar al futuro y a la reorganización de los partidos políticos, para ser estructuras más democráticas y centradas únicamente en la defensa de los intereses de sus votantes y en la «prevención de cualquier comportamiento ilícito». Por ello, hemos examinado el sistema de «programas de cumplimiento normativo» de los partidos, constatando los últimos avances producidos en algunos de ellos, y hemos planteado la posibilidad de reforzar esos programas y la estructura decisoria de los afiliados y los cargos políticos a través de una política de impulsos, estímulos y acicates (*nudging programs*) que refuerce la prevención de la delincuencia y la racionalidad de las decisiones.

Bibliografía

- Aguilera Gordillo, R. (2020). *Refuerzo de la eficacia del Compliance: «Behavioral Compliance» y «Nudges»*. <https://www.grantthornton.es/contentassets/cf1d1a1829494b19b1ad4d934b073edc/report-2-compliance-advisory-lab.pdf>
- Alexandre González, J. (07/12/2014). A propósito del proyecto de reforma del Código Penal: el delito de financiación ilegal de partidos. *Debate* 21. <https://debate21.es/2014/12/07/a-proposito-del-proyecto-de-reforma-del-codigo-penal-el-delito-de-financiacion-ilegal-de-partidos/>
- Bacigalupo Saggese, S. (2007). La incorporación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el proyecto de reforma del código penal de 2006 (Art. 31 Bis). *Estudios de Derecho Judicial*, 115, 199-234.
- Bacigalupo Saggese, S. (2015). Artículo 31 bis, ter, quater, quinquies. En M. Gómez Tomillo (Dir.), *Comentarios prácticos al Código Penal. Tomo I. Parte General. Artículos 1-137* (413-486). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Baucells Lladós, J. (2013). Las penas previstas para la persona jurídica en la reforma penal de 2010. Un análisis crítico. *Estudios Penales y Criminológicos*, XXXIII, 175-218. <https://revistas.usc.gal/index.php/epc/article/view/1322>
- Baucells Lladós, J. (2017). Autorregulación y prevención del delito en los partidos Políticos. *Revista General de Derecho Penal* (28), 1-44. https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2017/200497/rgdp_a2017n28p1iSPA.pdf
- Baucells Lladós, J. (2018). Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 20, 1-15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6745283&orden=0&info=link>
- Boldova Pasamar, M. A. (2013). La introducción a la responsabilidad penal de las personas jurídicas en la legislación española. *Estudios penales y Criminológicos*, 33, 219-263. <https://revistas.usc.gal/index.php/epc/article/view/1395>
- De la Cuesta Arzamendi, J. L. (2011). Responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho español. *Revista Electrónica de la AIDP*, A-01, 1-29. <http://www.adpeonline.com/wp-content/uploads/2020/08/responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas-en-el-derecho-espanol.pdf>
- De la Cuesta Arzamendi, J. L. (2014). La corrupción ante el Derecho y la Justicia. *Diritto Penale Contemporaneo*, 13 enero 2014, 1-14. <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/2743-la-corrupcin-ante-el-derecho-y-la-justicia>
- De la Cuesta Arzamendi, J. L. (2019). Penas para las personas jurídicas en el Código Penal español. En J.L. Gómez Colomer (Dir.) y C. M^a. Madrid Boquín (Coord.), *Tratado sobre compliance penal responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión* (67-100). Tirant lo Blanch.
- De Pablo Serrano, A. L. (2016). La responsabilidad penal de los partidos políticos: delitos, penas y compliance programs. En J. Matia Portilla (Dir.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos* (341-385). Tirant lo Blanch.
- De Pablo Serrano, A. L. (2017). Fundamentos de la responsabilidad penal de los partidos políticos y de su deber de compliance. *Revista AEAE (asociación europea de abogados y economistas en compliance)*, 36-44. <https://docplayer.es/169409534-European-compliance-news-la-revista-para-los-profesionales-del-compliance-editada-por-la-asociacion-europea-de-abogados-y-economistas-en-compliance.html>
- Del Moral García, A. (2018). Responsabilidad penal de partidos políticos. En AA.VV (Ed.), *La responsabilidad penal de las personas jurídicas: homenaje al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín* (299-318). Fiscalía General del Estado. <https://www.fiscal.es/documents/20142/284182/La+responsabilidad+penal+de+las+personas+jur%C3%ADdicas.+Libro+homenaje+al+ex+Fiscal+General+del+E>

- [stado+Jos%C3%A9+Manuel+Maza+Mart%C3%ADn.pdf/c833b8ad-07b4-3b9a-4a1f-732f5d88e04a?version=1.0&t=1563363452216](https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-C-2011-00001.pdf)
- Del Rosal, B. (2016). Sobre los elementos estructurales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas: reflexiones sobre las SSTS 154/2016 y 221/2016 y sobre la Circular núm. 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, *La Ley*, 1569, 1-17.
- Díez Ripollés, J. L. (2012). La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Regulación española. *InDret*, 1, 1-33. <https://indret.com/la-responsabilidad-penal-de-las-personas-juridicas-regulacion-espanola/>
- Dolz Lago, J.-M. (2018). Doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre compliance: discrepancias con la jurisprudencia. En J. L. Gómez Colomer (Dir.) y C. M^a. Madrid Boquín (Coord.), *Tratado sobre compliance penal responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión* (124-156). Tirant lo Blanch.
- Dopico Gómez-Aller, J. (2010). Responsabilidad de personas jurídicas. En F. Molina Fernández (Coord.), *Memento Experto. Reforma Penal de 2010* (100-599). Francis Lefebvre.
- Dopico Gómez-Aller, J. (2016). Imputación de responsabilidad a la persona jurídica. En F. Molina Fernández (Coord.), *Penal 2017* (363-377). Francis Lefebvre.
- Faraldo Cabana, P. (2015). Las penas. En A. Juanes Peces (Dir.), *Responsabilidad Penal y Procesal de las Personas Jurídicas* (750-999). Francis Lefebvre.
- Faraldo Cabana, P. (2018). La disolución de partidos políticos como sanción penal. *Estudios penales y criminológicos*, 38, 98-130. <https://revistas.usc.gal/index.php/epc/article/view/4451>
- Faraldo Cabana, P. (2019). Los compliance programs y la atenuación de la responsabilidad penal. En J. L. Gómez Colomer (Dir.) y C. M^a. Madrid Boquín (Coord.), *Tratado sobre compliance penal responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión* (157-180). Tirant lo Blanch.
- Feijoo Sánchez, B. (1998). Dolo e imprudencia en los delitos de resultado lesivo. Sobre la normativización del dolo. *Cuadernos de Política Criminal*, 65, 269-364.
- Feijoo Sánchez, B. J. (2002). *Sanciones para empresas por delitos contra el medio ambiente. Presupuestos dogmáticos y criterios de imputación para la intervención del Derecho Penal contra las empresas*. Civitas.
- Fiscalía General del Estado (2011). *Circular 1/2011, de 1 de junio, relativa a la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por ley orgánica número 5/2010*. https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-C-2011-00001.pdf
- Fiscalía General del Estado (2016). *Circular 1/2016, de 22 de enero, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015*. https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-C-2011-00001.pdf
- Galán Muñoz, A. (2012). La responsabilidad penal de la persona jurídica tras la reforma de la LO 5/2010: entre la hetero- y la autorresponsabilidad. En C. M^a. Romeo Casabona y F. Flores Mendoza (Eds.), *Nuevos instrumentos jurídicos en la lucha contra la delincuencia económica y tecnológica* (503-548). Comares.
- Galán Muñoz, A. (2017). *Fundamentos y Límites de la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas Tras la Reforma de la LO 1/2015*. Tirant lo Blanch.
- García Arteagoitia, S. (2019). El éxito y el potencial del nudge en las políticas públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3, 140-155. https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/rvqp_ultimo_numero/es_def/Garc%C3%ADa%20140_155.pdf
- García Martín, M., Rebollo Vargas, R., Cugat Mauri, M. et al. (2014). Problemas de aplicación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas (Seminario realizado en la Universitat Autònoma de Barcelona el día 8 de junio de 2012). En

- M. García Arán (Dir.), *La Delincuencia Económica. Prevenir y sancionar* (54-79). Tirant lo Blanch.
- García Morillo, J. (1996). Desparlamentarización, judicialización y criminalización de la política. En J. F. Tezanos (Ed.), *La democracia post-liberal* (257-292). Editorial Sistema.
- Gimeno Beviá, J. (2014). *El proceso penal de las personas jurídicas*. [Tesis Doctoral, Universidad de Castilla – La Mancha]. RUIdeRA. <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/3789>
- Gimeno Beviá, J. (2016). *Compliance y Derecho Penal. El proceso penal de las personas jurídicas*. Civitas.
- Gimeno Sendra, J. V. (2015). Justicia y Política. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 56, 28-31. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416754&d=1
- Gómez Martín, V. (2015). Artículo 31 bis – 31 quinqués. En M. Corcoy Bidasolo y S. Mir Puig (Eds.), *Comentarios al Código Penal. Reforma LO 1/2015 y LO 2/2015* (100-120). Tirant lo Blanch.
- Gómez Martín, V. (2016). La responsabilidad penal para personas jurídicas en el Código Penal español: una visión panorámica tras la reforma de 2015. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, 23-44.
- Gómez Martín, V. y Valiente Ibañez, V. (2016). Responsabilidad penal de las personas jurídicas. En M. Corcoy Bidasolo y V. Gómez Martín (Dir.), *Manual de Derecho penal económico y de empresa. Parte General y Parte Especial* (128-158). Tirant lo Blanch.
- Gómez Tomillo, M. (2015). *Introducción a la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- Gómez Tomillo, M. (2015 b). Los distintos modelos de imputación de responsabilidad a las personas jurídicas: sistema español. Antecedentes. En A. Juanes Peces (Dir.), *Responsabilidad Penal y Procesal de las Personas Jurídicas* (175-299). Francis Lefebvre.
- Gómez-Jara Díez, C. (2005). *La culpabilidad penal de la empresa*. Marcial Pons.
- Gómez-Jara Díez, C. (2006). El modelo autoconstructivista de autorresponsabilidad penal empresarial. En C. Gómez-Jara Díez (Ed.), *Modelos de Autorresponsabilidad penal empresarial. Propuestas globales contemporáneas* (93-162). Aranzadi.
- Gómez-Jara Díez, C. (2010). *Fundamentos modernos de la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. Bases teóricas, regulación internacional y nueva legislación española*. BdeF.
- Gómez-Jara Díez, C. (2011). Sujetos sometidos a la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En J. Banaloché Palao, J. Zarzalejos Nieto y C. Gómez-Jara Díez (Eds.), *Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Aspectos sustantivos y procesales* (51-61). La Ley.
- Gómez-Jara Díez, C. (2014). *Cuestiones fundamentales de Derecho penal económico. Parte General y Parte Especial*. BdeF.
- González Cussac, J. L. (2020). *Responsabilidad penal de las personas jurídicas y programas de cumplimiento*. Tirant lo Blanch.
- González Rus, J. J. (2014). La reforma de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En J. M. Palma Herrera (Dir.), *Procedimientos operativos estandarizados y responsabilidad penal de la persona jurídica* (19-41). Dykinson.
- González Sierra, P. (2014). *La imputación penal de las personas jurídicas. Análisis del art. 31 bis del Código Penal*. Tirant lo Blanch.
- Granados Pérez, C. (2018). Personas jurídicas exentas y personas jurídicas excluidas de responsabilidad penal. En AA.VV (Ed.), *La responsabilidad penal de las personas jurídicas: homenaje al Excmo. Sr. D. José Manuel Maza Martín* (201-211). Fiscalía General del Estado. <https://www.fiscal.es/documents/20142/284182/La+responsabilidad+penal+de+I>

- [as+personas+jur%C3%ADdicas.+Libro+homenaje+al+ex+Fiscal+General+del+Estado+Jos%C3%A9+Manuel+Maza+Mart%C3%ADn.pdf/c833b8ad-07b4-3b9a-4a1f-732f5d88e04a?version=1.0&t=1563363452216](https://www.academia.edu/42077384/A_qu%C3%A9_partido_pol%C3%ADtico_imputar_y_eventualmente_condenar)
- Hruschka, J. (2005). *Imputación y Derecho Penal. Estudios sobre la teoría de la imputación*. Thomson-Aranzadi.
- Javato Martín, A. M^a. (2017). El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP). Aspectos dogmáticos, políticos criminales y de derecho comparado. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 19, 1-41. <http://criminnet.ugr.es/recpc/19/recpc19-26.pdf>
- Langevoort, Donald C. (2015). Behavioral Ethics, Behavioral Compliance. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*.
- Laurenzo Copello, P. (1999). *Dolo y conocimiento*. Tirant lo Blanch.
- León Alapont, J. (2017). ¿A qué «partido político» imputar y eventualmente condenar? *Revista penal*, 40, 146-167. https://www.academia.edu/42077384/A_qu%C3%A9_partido_pol%C3%ADtico_imputar_y_eventualmente_condenar
- León Alapont, J. (2019). *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Tirant lo Blanch.
- León Alapont, J. (2020a). Partidos políticos y responsabilidad penal: una reflexión en torno al sistema de penas. *Teoría y Derecho. Revista De Pensamiento jurídico*, (25), 206-237. <https://ojs.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/396>
- León Alapont, J. (2020b). *Compliance penal: especial referencia a los partidos políticos*. Tirant lo Blanch.
- Maroto Calatayud, M. (2015). *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*. Marcial Pons.
- Maza Martín, J. M. (2017). *Delincuencia electoral y responsabilidad penal de personas jurídicas*. [Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. Biblos-e Archivo. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/680327>
- Morales Prats, F. (2010). La responsabilidad penal de las personas jurídicas. En G. Quintero Olivares (Dir.), *La reforma de 2010: Análisis y Comentarios* (45-71). Thomson Reuters.
- Moreno Cruz, D. (2018). La política criminal del nudge. Algunos desafíos del Análisis Conductista a las teorías del Derecho Penal tradicionales. *Revista Discusiones*, 22 (2), 99-135. <https://revistas.uns.edu.ar/disc/article/view/2226>
- Morillas Cuevas, L. (2011). La cuestión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. *Anales de Derecho*, 29, 1-33. <https://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/28070/1/cuestiondelaresponsabilidadpenal.pdf>
- Nieto Martín, A. (2008). *La responsabilidad penal de las personas jurídicas: un modelo legislativo*. Iustel.
- Nieto Martín, A. y Maroto Calatayud, M. (2014). «Public compliance» y prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos. Tirant lo Blanch y Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Nieto Martín, A. y García-Moreno, B. (2018). *Guía para la prevención de la corrupción en las Administraciones Públicas de Castilla-La Mancha*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Nieto Martín, A. y García-Moreno, B. (2019). De la ética pública al compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. En J. L. Gómez Colomer (Dir.) y C. M^a. Madrid Boquín (Coord.), *Tratado sobre compliance penal responsabilidad penal de las personas jurídicas y modelos de organización y gestión* (379-408). Tirant lo Blanch.
- Ponce Solé, J. (2018). Derecho administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 15, 8-27. <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/t59aMostrarFicheroServlet%3FR01HNo>

- [Portal%3Dtrue%26t59aldRevista%3D3%26t59aTipoEjemplar%3DR%26t59aSeccion%3D51%26t59aContenido%3D1%26t59aCorrelativo%3D1%26t59aVersion%3D1%26t59aNumEjemplar%3D15](#)
- Ponce Solé, J., Montolío Durán, E. y Rozas Valdés, J. A. (2021). Derecho conductual y nudges: implicaciones jurídicas y lingüísticas. *GAAP. Gestión y análisis de políticas públicas*, 25, 58-72. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10869>
- Porciúncula, J. C. (2014). *Lo «objetivo» y lo «subjetivo» en el tipo penal. Hacia la «exteriorización de lo interno»*. Atelier.
- Quintero Olivares, G. (2013). La Responsabilidad penal de los Partidos como personas jurídicas. *Actualidad Jurídica Aranzadi*. 859/2013, 8.
- Ragués i Vallés, R. (1999). *El dolo y su prueba en el proceso penal*. Bosch
- Roso Cañadillas, R. (2012). Segunda sesión: el sistema de penas para las personas jurídicas y aspectos conexos. En J. Dopico Gómez-Aller (Ed.), *La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el proyecto de reforma de 2009* (147-158). Tirant lo Blanch.
- Roca de Agapito, L. (2014). Sanciones aplicables a las personas jurídicas. En M. Ontiveros Alonso et al (Eds.), *La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*. Tirant lo Blanch.
- Santana Vega, D. (2020). Consideraciones críticas sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos como instrumento de lucha contra la corrupción. *Política Criminal*. 15 (29), 313-344. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992020000100076>
- Silva Sánchez, J. M^a. (2008). La evolución ideológica de la discusión sobre la «responsabilidad penal» de las personas jurídicas. *Derecho Penal y Criminología: Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas*, 29 (88-89), 129-148. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3313891.pdf>
- Silva Sánchez, J. M^a. (2013). La responsabilidad penal de las personas jurídicas en Derecho español. En J. M^a. Silva Sánchez (Ed.), *Criminalidad de empresa y Compliance. Prevención y Reacciones corporativas*. Atelier.
- Silva Sánchez, J. M^a. (2016). La eximente de «modelos de prevención de delitos». Fundamento y bases para una dogmática. En S. Bacigalupo Sagesse, B. Feijoo Sánchez y J. I. Echano Baldasúa (Eds.), *Estudios de Derecho penal. Homenaje al profesor Miguel Bajo* (669-692). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Urruela Mora, A. (2012). La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho español en virtud de la LO 5/2010: perspectivas de *lege lata*. En C. M^a. Romeo Casabona y F. Flores Mendoza, Fátima (Eds.). *Nuevos instrumentos jurídicos en la lucha contra la delincuencia económica y tecnológica* (465-502). Comares.
- Valls Prieto, J. (2011). Las exenciones de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. ¿Son responsables los partidos políticos y los sindicatos? *Cuadernos de Política Criminal*, 104, 109-128.
- Zugaldía Espinar, J. M. (2008). *La responsabilidad penal de las empresas, fundaciones y asociaciones*. Tirant lo Blanch.
- Zugaldía Espinar, J. M. (2014). La responsabilidad penal de los partidos políticos y los sindicatos. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 11, 365-384. <https://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24539>
- Zugaldía Espinar, J. M. (2015). *La responsabilidad criminal de las personas jurídicas, de los entes sin personalidad y de sus directivos*. Tirant lo Blanch.
- Zúñiga Rodríguez, L. (2003). *Bases para un Modelo de Imputación de Responsabilidad Penal a las Personas Jurídicas*. Thomson-Aranzadi.
- Zúñiga Rodríguez, L. (2011). Societas delinquere potest. En L. Zúñiga Rodríguez, M^a. C. Gorjón Barranco y J. Fernández García (Coords.), *La reforma penal de 2010* (11-24). Ratio Legis: Salamanca.