

# **LAS DONACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON CAUSA FALSA O ILÍCITA<sup>1</sup>**

Dr. Miguel Ángel Moreno Navarrete

Profesor Titular de Derecho Civil

Universidad de Granada (España)

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN. II. LAS DONACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. II.1. LA DONACIÓN EN GENERAL. II.2. RÉGIMEN JURÍDICO. II.3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO DONATARIOS. II.4. EL DONANTE. LÍMITES SUBJETIVOS. PROHIBICIONES. II.5. EL OBJETO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. III. LA CAUSA DE LA DONACIÓN. III.1. LAS DONACIONES CON CAUSA ILÍCITA. LA ILICITUD DIRECTA. III.2. LAS DONACIONES CON CAUSA FALSA. LA ILICITUD INDIRECTA O ENCUBIERTA. IV. CONSECUENCIAS JURÍDICO-PRIVADAS DE LAS DONACIONES ILÍCITAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA NULIDAD CIVIL. V. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES. LA IMPORTANCIA DE LA CAUSA. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Las donaciones a los partidos políticos es un tema de actualidad en España y en nuestro entorno, pues, desde su licitud de origen, en ocasiones, se ha colocado como un instrumento y fin en sí misma, al servicio de la corrupción política, lo cual preocupa bastante a la ciudadanía.

En general, la liberalidad que supone la transmisión de bienes, derechos o servicios a un partido puede tener fines distintos del mero negocio jurídico de donación o servicio gratuito. Es lo que en Derecho privado se configura como la causa lícita o ilicitud del contrato; y su variante, como negocios simulados o con causa falsa. Los partidos políticos son financiados fundamentalmente a través de los presupuestos generales del Estado, pero también, a través de las cuotas y

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad: "Corrupción política: de la contabilidad irregular en procesos electorales a los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos" (DER2016-78563-P)". Investigador Principal: Dr. Lorenzo Morillas Cueva.

donaciones de sus militantes, además de donaciones de terceros ajenos a la propia organización.

Por supuesto, la gran mayoría de donaciones son lícitas y están debidamente fiscalizadas tanto por la organización interna del partido como por el Estado. Pero existen transmisiones gratuitas ilícitas y/o simuladas, que se han conformado a lo largo del tiempo como un instrumento al servicio de las más amplias formas de corrupción política. Todo ello debido a que los partidos políticos, además de ser organizaciones de interés público, ostentan el poder del Estado a través de la representación y los diferentes poderes ejecutivos dentro de las diversas instituciones y administraciones públicas.

En general, es un tema que ha supuesto una gran preocupación en los países occidentales, y se comienza a establecer políticas comunes de lucha contra este fenómeno. Así, el Consejo de Europa aprobó el 8 de abril de 2003 la Recomendación relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. Muy resumidamente, la Recomendación, en su artículo 2 define donación a un partido político como “todo acto deliberado en vista de conceder una ventaja, de orden económico u otro, a un partido político”. En este sentido, la liberalidad como fin de la donación común, cuando se realiza a un partido político se denomina ventaja. Es decir, el fin es que un partido, a través de la provisión gratuita de fondos y bienes, tenga más oportunidades que otros partidos en la legítima lucha política.

A priori, estamos totalmente de acuerdo que una donación a un partido político es una ventaja que se concede al mismo. El problema es que la propia definición ya determina el posible fin verdadero o causa de donar; no como acto de liberalidad, gratuito, sino como “ventaja por ventaja”, es decir, con causa onerosa. En este sentido, las donaciones con fines ilícitos se realizan a cambio de obtener “ventajas” en las decisiones ejecutivas de las administraciones públicas y de los organismos de ellas dependientes. Y estas “ventajas” se desarrollan fundamentalmente en el ámbito de la contratación pública.

Por otra parte, las donaciones ilícitas pueden tener diferentes destinatarios: el propio partido o las personas con cargos orgánicos y/o con responsabilidad política.

Por ello habría que distinguir, a priori, entre donaciones y servicios gratuitos a partidos políticos y donaciones y servicios gratuitos a “políticos”.

En la primera, el partido político obtiene ingresos o produce ahorro (bienes o servicios gratuitos) que le permite un desarrollo más ventajoso respecto del resto de formaciones. Tiene diferentes formas y con muy diferentes denominaciones: “compra de voto”, “voto cautivo”, “compra” de asociaciones de interés para la ciudadanía, “compra” de personas influyentes, “compra” de medios de comunicación, etc. En definitiva, actuaciones que tienden a limitar o anular derechos y bienes jurídicos tan preciados en un sistema democrático como son la libertad en general, la libertad de expresión, de prensa, de mercado, libre concurrencia, el derecho de asociación, etc.

En la segunda, los destinatarios son los propios políticos que, de esta forma, adquieren bienes de forma ilícita o reciben bienes o servicios gratuitos, aumentando su patrimonio individual, es lo que se denomina generalmente como “sobresueldos”, dádivas, etc.

Como hemos expuesto, este tema preocupa a la ciudadanía de forma muy especial, sobre todo por que tiene apariencia de generalidad en la denominada “clase política”. Es por ello que, todos, debemos dar respuestas y soluciones al problema desde los más diferentes puntos de vista, aunque, por nuestra parte, solo abordaremos las cuestiones que se plantearán desde el punto de vista del Derecho privado.

## **II. LAS DONACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

### **II.1. LA DONACIÓN EN GENERAL**

De acuerdo con el artículo 618 del Código Civil, la donación “es un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, que la acepta”. Y es el ánimo de liberalidad su fin, constituyéndose en su verdadera causa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Código Civil. Artículo 1274. En los contratos onerosos se entiende por causa, para cada parte contratante, la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte; en los remuneratorios, el servicio o beneficio que se remunera, y en los de pura beneficencia, la mera liberalidad del bienhechor.

La donación se configura como un negocio jurídico gratuito que al mismo tiempo constituye la causa de la transmisión de la propiedad del objeto donado<sup>3</sup>, mediante una disminución del patrimonio del donante y un aumento del patrimonio del donatario. Y constituye su esencia la gratuidad<sup>4</sup>, pues, desde el Derecho romano, se ha configurado como acto de liberalidad del donante, ya que, si la *datio rei* se hace supeditada a un suceso, esta no se llamará propiamente donación, sino donación bajo condición<sup>5</sup>. De esta manera, es esencial diferenciar si hubo causa para donar (*animus donandi*) o condición<sup>6</sup>.

Aunque se discute por la doctrina su naturaleza de acto o contrato, es generalmente admitido que es un contrato, cuya perfección se produce desde la aceptación del donatario, o desde el conocimiento de esta por parte del donante<sup>7</sup> (la doctrina se plantea cierta contradicción en los preceptos de aplicación). Este debe aceptar la liberalidad del donante a su favor, ya sea mediante escrito o mediante la efectiva entrega (bienes muebles); o el otorgamiento de escritura pública (bienes inmuebles) o el pago de la deuda que se tiene con un tercero. Por lo que se trata de un contrato real<sup>8</sup>.

## II.2. RÉGIMEN JURÍDICO

---

<sup>3</sup> Coing, H., *Derecho Privado Europeo I*, Traducido por Pérez Martín, A., Madrid: Fundación Cultural del Notariado 1996, p. 610.

- Código Civil. Artículo 609.

<sup>4</sup> Como expone Vivas Tesón, “la donación nace de impulsos de benevolencia, gentileza, gratitud, solidaridad o relaciones de cortesía, sentimientos estos que, con palabras de Demogue, constituye la *grandeur de l’home*”. Vivas Tesón, I., “La invalidez de la promesa de donación”, *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, Nº 22, 2009, p. 143.

<sup>5</sup> *Digesto* 39.5.1, IULIANUS; libro XVII, Digestorum. Donationes complures sunt. Dat aliquis ea mente, ut statim velit accipientis fieri nec ullo casu ad se reverti, et propter nullam aliam causam facit, quam ut liberalitatem et munificentiam exerceat: haec proprie donatio appellatur. Dat aliquis, ut tunc demum accipientis fiat, cum aliquid secutum fuerit: non proprie donatio appellabitur, sed totum hoc donatio sub condicione est. Item quum quis ea mente dat, ut statim quidem faciat accipientis, si tamen aliquid factum fuerit aut non fuerit, velit ad se reverti, non proprie donatio dicitur, sed totum hoc donatio est, quae sub condicione solvatur. Qualis est mortis causa donatio.

<sup>6</sup> *Digesto* 39.5.3, ULPIANUS; libro LXXVI, ad Edictum. Et generaliter hoc in donationibus definiendum est multum interesse, causa donandi fuit an condicio: si causa fuit, cessare repetitionem, si condicio, repetitioni locum fore.

<sup>7</sup> Código Civil. Artículo 629. La donación no obliga al donante, ni produce efecto, sino desde la aceptación.

- Código Civil. Artículo 623. La donación se perfecciona desde que el donante conoce la aceptación del donatario.

<sup>8</sup> Código Civil. Artículo 632. La donación de cosa mueble podrá hacerse verbalmente o por escrito. La verbal requiere la entrega simultánea de la cosa donada. Faltando este requisito, no surtirá efecto si no se hace por escrito y consta en la misma forma la aceptación.

- Código Civil. Artículo 633. Para que sea válida la donación de cosa inmueble, ha de hacerse en escritura pública, expresándose en ella individualmente los bienes donados y el valor de las cargas que deba satisfacer el donatario (...)

En general, las donaciones *inter vivos* se registrarán por las disposiciones propias de la donación en el Código Civil y por las disposiciones generales relativas a las obligaciones y contratos<sup>9</sup>. Por su parte, las donaciones por causa de muerte se registrarán por la normativa sobre sucesiones<sup>10</sup>.

Cuando las donaciones vayan destinadas a los partidos políticos se ha de aplicar, por el principio de especialidad, la normativa relativa a la financiación de los partidos políticos, la cual se contempla en el artículo 13 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y su desarrollo, en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos<sup>11</sup> (en adelante, LFPP). Dicha Ley diferencia, en su artículo 2, entre financiación pública y privada, siendo la donación un instrumento de financiación privada. También, sobre cuestiones de transparencia, fiscalización y control, es de aplicación la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; y, en los supuestos de elecciones, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

### II.3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO DONATARIOS

Una de las actividades habituales de los partidos políticos es su función como sujetos de derecho en el tráfico jurídico, pero limitada, ya que les está vetada toda actividad mercantil. Su personalidad jurídica, se reconoce en la Constitución<sup>12</sup> y su regulación, en cuanto a su creación y funcionamiento y representación, en el artículo 3.4 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos<sup>13</sup>. Se trata de entidades *sui generis* en el ámbito jurídico-privado, pues su libertad de contratar y contratación está regulada por el Derecho público, donde se establece

---

<sup>9</sup> Código Civil. Artículo 621. Las donaciones que hayan de producir sus efectos entre vivos se registrarán por las disposiciones generales de los contratos y obligaciones en todo lo que no se halle determinado en este título.

<sup>10</sup> Código Civil. Artículo 620. Las donaciones que hayan de producir sus efectos por muerte del donante participan de la naturaleza de las disposiciones de última voluntad, y se registrarán por las reglas establecidas en el capítulo de la sucesión testamentaria.

<sup>11</sup> Reformada por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos; y por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos.

<sup>12</sup> Constitución Española. Artículo 6.

<sup>13</sup> Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Artículo 3.4. Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquel del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley Orgánica.

toda una serie de limitaciones y cautelas en el ámbito de la contratación privada, fundamentalmente en la financiación privada.

En general, tratándose del contrato de donación, de acuerdo con el artículo 625 del Código Civil, pueden aceptar donaciones todos los que no estén especialmente incapacitados por la ley para ello<sup>14</sup>. En este sentido, los partidos políticos pueden aceptar donaciones, en dinero o en especie<sup>15</sup>, siempre y cuando, se realice por persona con la representación debida<sup>16</sup>. La cuestión es determinar quién ostenta la representación para la válida aceptación de las donaciones. En este sentido, dicha potestad habrá de definirse en los estatutos del partido político<sup>17</sup>.

#### **II.4. EL DONANTE. LÍMITES SUBJETIVOS. PROHIBICIONES**

De acuerdo con el artículo 624 del Código Civil, podrán hacer donación todos los que puedan contratar y disponer de sus bienes. Pero, tratándose de donaciones a partidos políticos, solo las personas físicas, ostentan la libertad de contratar; siempre y cuando, dicha persona física, en el ejercicio de su actividad económica o profesional, no sea parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público<sup>18</sup>.

Dicha prohibición abarca tanto las donaciones directas como por persona interpuesta o indirectas. En este sentido, como dispone el Código Civil, en su artículo 628, las donaciones hechas a personas inhábiles son nulas, aunque lo hayan sido simuladamente, bajo apariencia de otro contrato, por persona interpuesta. Del mismo modo, en cumplimiento del principio de transparencia y una mejor fiscalización de dichas aportaciones o donaciones, estas deberán ser nominativas mediante la necesaria identificación del donante<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Código Civil. Artículo 1264. Lo previsto en el artículo anterior [no pueden prestar consentimiento] se entiende sin perjuicio de las prohibiciones legales o de los requisitos especiales de capacidad que las leyes puedan establecer.

<sup>15</sup> Artículo 4.2.a) LFPP.

<sup>16</sup> Código Civil. Artículo 630. El donatario debe, so pena de nulidad, aceptar la donación por sí o por medio de persona autorizada con poder especial para el caso, o con poder general y bastante.

<sup>17</sup> Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Artículo 3.2.i); y, fundamentalmente, 3.2.k). Los estatutos de los partidos políticos tendrán, al menos, el siguiente contenido: (...) El cargo u órgano al que corresponda la representación legal del partido político, así como la determinación del responsable económico-financiero del partido político y el procedimiento para su designación.

<sup>18</sup> Artículo 4.2.a) LFPP. (...) Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público.

<sup>19</sup> Artículo 4.2.a) LFPP.

Además, respecto a la figura del donante, se establecen en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, una serie de prohibiciones, son:

- Las donaciones de las personas jurídicas. Simplemente las donaciones de las personas jurídicas o entes sin personalidad jurídica están prohibidas. Toda donación en este sentido habrá de considerarse como ilícita.

- Donaciones anónimas. Las donaciones deben de ser nominativas. La identificación del donante es fundamental, como requisito de transparencia. De esta forma, dichas donaciones anónimas son ilícitas y su consecuencia es el deber de ingreso en el Tesoro Público<sup>20</sup>.

## **II.5. EL OBJETO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Las cuotas y aportaciones de los afiliados y las donaciones constituyen, aunque no la más importante, una vía de financiación de los partidos políticos. Estas deben formalizarse en un contrato de donación en el que el elemento fundamental es el ánimo de donar del donante y la aceptación del partido político del objeto, dinero o especie, donado. La licitud de la misma viene determinada o condicionada por los sujetos, el objeto lícito y la causa, la cual debe de ser verdadera y, también, lícita, conforme a los artículos 1261, 1274, 1275 y 1276 del Código Civil.

En cuanto a la financiación privada de los partidos políticos, el artículo 2 LFPP, en su punto segundo, dispone que son fuentes y recursos de los partidos políticos:

A) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.

b) Los productos de las actividades propias del partido así como de aquellas, reflejadas en la documentación contable y sometidas al control del Tribunal de Cuentas, que se vengán desarrollando tradicionalmente en sus sedes y faciliten el contacto y la interacción con los ciudadanos; los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio; los beneficios procedentes de sus actividades promocionales y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.

c) Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.

---

<sup>20</sup> Artículo 4.2.g) LFPP. En todo caso, cuando excepcionalmente no haya sido posible proceder a la identificación de un donante, el importe de la donación se ingresará en el Tesoro en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio.

d) Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.

e) Las herencias o legados que reciban.

Por lo que nos interesa para este estudio, solo nos vamos a referir a las cuotas y aportaciones de los afiliados y a las donaciones en dinero o en especie.

#### *II.5.1. Las cuotas y aportaciones de los afiliados*

Como hemos expuesto, las cuotas y aportaciones, se contemplan en el ámbito de la financiación privada del partido político, en el artículo 2 LFPP. En su redacción original, incluía en este concepto, las aportaciones de “adheridos y simpatizantes”. Se eliminó en la reforma del año 2015. Las razones pueden justificarse en la ambigüedad del propio concepto de “adherido” o “simpatizante” y, la más que posible, ausencia de control sobre los mismos.

El artículo 4.1 LFPP, habilita la financiación privada de los partidos políticos a través de las cuotas y aportaciones de sus afiliados siempre y cuando se contemple en sus respectivos estatutos. La norma diferencia entre cuotas y aportaciones. Entendemos que las cuotas tienen el carácter de periodicidad y son requisito para la efectiva condición de afiliado; por su parte, las aportaciones, participan de las notas excepcionalidad y voluntariedad.

Sobre su naturaleza jurídica, las cuotas no son propiamente donaciones, pues existen contraprestaciones, como son los derechos a participar en las actividades del partido, en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho al voto, la asistencia a asambleas, a ser electores y elegibles para los cargos de este, al derecho de información y la impugnación de acuerdos, etc.<sup>21</sup>. Diferente son las aportaciones, que, en nuestra opinión, participan de la naturaleza jurídica de las donaciones y, por tanto, su régimen jurídico sería el de las donaciones dinerarias. Así puede desprenderse *in fine* del artículo 4.2.h) sobre donaciones a través de mecanismos de financiación participativa<sup>22</sup>.

#### *II.5.2. Las donaciones en dinero o en especie*

---

<sup>21</sup> Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos. Artículo 8. Derechos y deberes de los afiliados.

<sup>22</sup> Artículo 4.2.h) LFPP. Lo dispuesto en las letras anteriores será de aplicación a los supuestos de recepción de donaciones a través de mecanismos de financiación participativa.

De acuerdo con los artículos 2.2.c) y 4.2 LFPP, los partidos políticos podrán recibir donaciones en dinero o en especie. La habilitación normativa para que un partido político pueda ser donatario solo sirve como enunciado general, pues su desarrollo se centra en limitar o prohibir, desde el punto de vista subjetivo y objetivo, el negocio jurídico.

La norma central es el artículo 4.2.a), la cual dispone sobre los límites y prohibiciones de las donaciones, dice:

“Los partidos políticos podrán recibir donaciones no finalistas, nominativas, en dinero o en especie, procedentes de personas físicas, dentro de los límites y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidas en esta ley.

Las donaciones recibidas conforme a lo dispuesto en esta ley, que tendrán carácter irrevocable, deberán destinarse a la realización de las actividades propias de la entidad donataria.

Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, sean parte de un contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público”.

### *II.5.3. Las donaciones dinerarias. límite objetivos y formalización*

Cuando la donación es dineraria, la Ley establece un límite cuantitativo que se cifra en 50.000 euros anuales procedentes de un mismo donante<sup>23</sup>. La entrega deberá realizarse mediante el ingreso, con indicación del donante, en la cuenta bancarias abierta previamente por el partido político para dicha finalidad; y estará supervisada por el Tribunal de Cuentas<sup>24</sup>, especialmente, la superior a 25.000 euros<sup>25</sup>. Si la donación dineraria se produce en otra cuenta bancaria diferente, el partido político deberá traspasar su cuantía a la cuenta de donaciones existente<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Artículos 4.2.a) y 5.1 LFPP.

<sup>24</sup> Artículo 4.2.b) LFPP. Las cantidades donadas a los partidos políticos deberán abonarse en cuentas abiertas en entidades de crédito exclusivamente para dicho fin. Los ingresos efectuados en estas cuentas serán, únicamente, los que provengan de estas donaciones. A tal efecto, el partido político comunicará a las entidades de crédito en las que tenga cuentas abiertas y al Tribunal de Cuentas, cuál o cuáles son las que se encuentran destinadas exclusivamente al ingreso de donaciones. Las entidades de crédito informarán anualmente al Tribunal de Cuentas sobre las donaciones que hayan sido ingresadas en las citadas cuentas.

<sup>25</sup> Artículo 5.2 LFPP. Todas las donaciones superiores a 25.000 euros y en todo caso, las donaciones de bienes inmuebles, deberán ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas por el partido político en el plazo de tres meses desde su aceptación.

<sup>26</sup> Artículo 4.2.c) LFPP. Cuando por causa no imputable al partido político, el ingreso de la donación se haya efectuado en una cuenta distinta a las señaladas en la letra b), aquel deberá proceder a su traspaso a una cuenta destinada exclusivamente a la recepción de donaciones en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio, informando de tal circunstancia al Tribunal de Cuentas, con expresión individualizada de los ingresos afectados.

Ahora bien, qué sucede si la entrega se produce “en mano”. Entendemos que, haciendo interpretación analógica, el partido político tiene el deber de ingresar dicha cuantía en la cuenta de donaciones. Por otra parte, como ya se ha dicho, la identificación del donante es esencial, al quedar vetadas las donaciones anónimas. En el supuesto de que se produjeran, su cuantía deberá ingresarse en el Tesoro Público<sup>27</sup>.

#### *II.5.4. Donaciones de bienes muebles e inmuebles. formalización*

El límite cuantitativo de las operaciones dinerarias no se aplica a las donaciones en especie. Si bien, se requieren ciertas formalidades en pro de la información y transparencia, que se concreta en la certificación expedida por el partido político, referida a: la identificación del donante y el documento público o auténtico de transmisión del bien (tradicción instrumental<sup>28</sup>). Pero, debemos distinguir entre los bienes muebles e inmuebles.

Las donaciones de bienes muebles deberán formalizarse en documento público u otro documento auténtico, debiéndose identificarse el donante y, de manera expresa, el carácter irrevocable de la donación. La cuestión es si es posible formalizar dicha donación mediante documento privado. Para ello, habría que ver que se ha querido decir con la expresión: “u otro documento auténtico”. En este sentido, el concepto de documento auténtico es, de acuerdo con la normativa hipotecaria, el expedido por Autoridad judicial o funcionarios, en la forma prescrita en los reglamentos. También podrán ser considerados documentos auténticos, los documentos eclesiásticos conforme al Derecho canónico, y los documentos extranjeros siempre que cumplan los requisitos de su autenticidad en España<sup>29</sup>. Por

---

<sup>27</sup> Artículo 4.2.g) LFPP. En todo caso, cuando excepcionalmente no haya sido posible proceder a la identificación de un donante, el importe de la donación se ingresará en el Tesoro en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio.

<sup>28</sup> Artículo 5.1 LFPP. (...) Se exceptúan del límite previsto en la letra b) las donaciones en especie de bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4.2, letra e).

- Artículo 4.2.g). e) Las donaciones en especie se entenderán aceptadas mediante certificación expedida por el partido político en la que se haga constar, además de la identificación del donante, el documento público u otro documento auténtico que acredite la entrega del bien donado haciendo mención expresa del carácter irrevocable de la donación.

La valoración de las donaciones en especie se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo.

<sup>29</sup> Ley Hipotecaria. Artículo 3.  
- Reglamento Hipotecario. Artículos 34-36.

tanto, entendemos que no es posible formalizar donaciones de bienes muebles en documento privado por parte del partido político.

Respecto a las donaciones de bienes inmuebles, deberán formalizarse en escritura pública, ya que es uno de los requisitos esenciales para su validez<sup>30</sup>.

#### *II.5.5. Pago por tercero. Las cosas y servicios gratuitos. las operaciones asimiladas*

Existe una prohibición general sobre la asunción de costes de la actividad de los partidos políticos por parte de terceros. Así, conforme al artículo 4.3 LFPP, los partidos políticos no podrán aceptar que, directa o indirectamente, terceras personas asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios o de cualesquiera otros gastos que genere su actividad.

#### *II.5.6. Ventajas en la negociación y condonaciones de deuda*

De acuerdo con el artículo 4.4 LFPP, a los partidos políticos, le es vetada la negociación con entidades de crédito “a la baja”, respecto de las condiciones de mercado, de los tipos de interés de los préstamos que soliciten. Del mismo modo, son ilícitas las condonaciones totales o parciales de las deudas con entidades de crédito, ya sea del principal como de los intereses<sup>31</sup>.

#### *II.5.7. Revocación de las donaciones*

Frente a la normativa general sobre donaciones que se contempla en el Código Civil, las donaciones a los partidos políticos son irrevocables<sup>32</sup>.

### **III. LA CAUSA DE LA DONACIÓN**

---

<sup>30</sup> Código Civil. Artículo 633. Para que sea válida la donación de cosa inmueble, ha de hacerse en escritura pública, expresándose en ella individualmente los bienes donados y el valor de las cargas que deba satisfacer el donatario.

La aceptación podrá hacerse en la misma escritura de donación o en otra separada; pero no surtirá efecto si no se hiciese en vida del donante.

Hecha en escritura separada, deberá notificarse la aceptación en forma auténtica al donante, y se anotará esta diligencia en ambas escrituras.

<sup>31</sup> Artículo 4.4 LFPP. (...) Las entidades de crédito no podrán efectuar condonaciones totales o parciales de deuda a los partidos políticos. A estos efectos se entiende por condonación la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado.

<sup>32</sup> Artículo 4.2.a) LFPP. (...) Las donaciones recibidas conforme a lo dispuesto en esta ley, que tendrán carácter irrevocable (...).

En general, la causa de los contratos se configura como aquel elemento esencial que caracteriza a los negocios jurídicos. Pues, en virtud del principio de autonomía de la voluntad, es el fin o motivo de actuación de los sujetos de derecho en el tráfico jurídico y su reconocimiento por el ordenamiento jurídico.

De Castro se cuestiona si hubiera que hablar más bien de caracterización de los negocios más que de causa. Por ello trata la causa en su “función caracterizadora” de los contratos. Dicha función de la causa determina la propia existencia de los negocios jurídicos, concretándose los válidos de los simulados, con error en la propia causa, las obligaciones morales o los meros compromisos sociales<sup>33</sup>. Igualmente, la causa, en su función caracterizadora, también determina las diferentes clases de negocios jurídicos, pues concreta las obligaciones principales o sustanciales que moldean las relaciones jurídicas que de ellos surgen. Es por ello, que, desde el Derecho romano, la causa, en los negocios jurídicos innominados, ha sido el elemento caracterizador, debido a su falta de tipificación o regulación específica de los mismos.

Del mismo modo, como expone Vivas Tesón, la causa de los contratos recibe varias acepciones, tales como: causa-función, causa de la obligación, causa de la atribución patrimonial y causa-motivo<sup>34</sup>. Es decir, ¿por qué contrato?, ¿por qué debo?, ¿por qué soy propietario?, y, por último, ¿por qué motivo dono? En nuestra opinión, todas las acepciones de la causa expuestas responden a diferentes momentos del *iter contractus*. Constituyéndose la causa-motivo como el eje sobre el que giran el resto. Así:

- La causa-motivo es el fin por el que quiero realizar el negocio jurídico. En el ámbito de las donaciones se reduce a: ¿Por qué doy a cambio de nada?

- La causa-función, que se refiere al: ¿Por qué contrato? Es el cómo, es decir, mi intención o motivo y cómo lo materializo mediante un contrato, por que mi causa o motivo (“dar a cambio de nada”) puede realizarse por otras formas (como la sucesión testada, compraventa con rebaja considerable del precio, etc.).

---

<sup>33</sup> De Castro y Bravo, F., *El negocio jurídico*, Madrid: Ed. Civitas 1985, pp. 165-167.

<sup>34</sup> Vivas Tesón, I., “La invalidez de la promesa de donación”, *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, N° 22, 2009, pp. 145-146.

- La causa de la obligación: (¿Por qué debo entregar?), se produce desde el momento de la perfección, en el ámbito de la ejecución del contrato, como consecuencia de la causa-función.

- La causa de la atribución patrimonial: ¿Por qué soy propietario?, se produce como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones que la donación supone. Es como una “estela” que persigue al derecho de propiedad en todo momento y afecta al donatario (“soy propietario en virtud de una donación” o “mi derecho de propiedad trae causa de un contrato de donación”). En definitiva, la realización de la teoría del título y el modo<sup>35</sup>.

También se distingue entre causa objetiva y causa subjetiva. La primera es el fin abstracto y genérico del contrato. Es el fin económico-social que el ordenamiento concibe para todo negocio jurídico. La segunda es la causa-motivo.

La causa se contempla en el Código Civil, de forma general, en el artículo 1261 del Código Civil, el cual dispone que no hay contrato sino concurre la existencia de la “causa de la obligación que se establezca”. Algunos autores, como Albaladejo<sup>36</sup>, afirman que no se refiere al negocio en sí, sino a la acepción de la “causa de la obligación”. Y, el artículo 1274 del Código Civil, dispone que: “En los contratos onerosos se entiende por causa, para cada parte contratante, la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte; en los remuneratorios, el servicio o beneficio que se remunera, y en los de pura beneficencia, la mera liberalidad del bienhechor”. Se trata de la causa objetiva, reduciéndose a tres clases. Por su parte, el artículo 1277 del Código Civil dispone que: “Aunque la causa no se exprese en el contrato, se presume que existe y que es lícita mientras el deudor no pruebe lo contrario”.

Ahora bien, ¿cuál es la causa de las donaciones a los partidos políticos? En este sentido, dado que las donaciones finalistas, con causa onerosa o remuneratoria<sup>37</sup>, están prohibidas, la causa-motivo del donante deberá ser exclusivamente un acto de liberalidad, cuyo fin, no puede ser otro que “la realización de las actividades propias

---

<sup>35</sup> Código Civil. Artículo 609. (...) La propiedad y los demás derechos sobre los bienes se adquieren y transmiten por la ley, por donación, por sucesión testada e intestada, y por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición (...).

<sup>36</sup> Albaladejo, M., *El negocio jurídico*, Barcelona: Ed. Bosch 1958, p. 201.

<sup>37</sup> Admitidas en el Derecho de contratos. *Vid.*, Código Civil. Artículo 622. Las donaciones con causa onerosa se regirán por las reglas de los contratos y las remuneratorias por las disposiciones del presente título en la parte que excedan del valor del gravamen impuesto.

de la entidad donataria”, es decir, a sostener las actividades propias del partido político<sup>38</sup>. La cuestión es, qué sucederá si el donante determina el destino de la donación para una actividad concreta, como pueden ser, los gastos de publicidad y propaganda de un candidato concreto en campaña electoral o de elecciones internas. Entendemos que dicha condición se tendrá por no puesta.

La causa de las donaciones a los partidos políticos debe de ser lícita, es decir, con cumplimiento estricto de la normativa de aplicación; pues, toda contrariedad al Ordenamiento jurídico determina la ilicitud de esta. Su sanción es la nulidad civil, pero, además, de acuerdo con el artículo 304 bis del Código Penal, es delito.

Pero, para un análisis más exhaustivo, es necesario diferenciar entre ilicitud directa e ilicitud por simulación o indirecta (causa falsa). Debiendo decir, desde ahora, que ambas clases participan del concepto general de ilicitud de la causa; ello se debe a que, de acuerdo con los artículos 4 y 5 LFPP, se establece claramente que la actividad ilícita no puede ser ni directa ni indirecta.

### **III.1. LAS DONACIONES CON CAUSA ILÍCITA. LA ILICITUD DIRECTA**

De acuerdo con el artículo 1275 del Código Civil los contratos con causa ilícita no producen efecto alguno. Y es ilícita cuando la causa cuando se opone a las leyes o a la moral<sup>39</sup>. Ahora bien, se presume que la causa es lícita<sup>40</sup>. En general, es ilícita la causa cuando la intención de los contratantes es contraria a Derecho. Por su parte, la causa de la donación a los partidos políticos será ilícita cuando contradiga lo especificado en el artículo 5 LFPP, en relación con los artículos 2, 4, 7 y demás de aplicación.

Además, de acuerdo con el artículo 304 bis del Código Penal, toda actividad que contravenga lo preceptuado en el artículo 5 LFPP, es delito de financiación ilegal. En este sentido, es ilícita la causa cuando se realizan, entre otras (exponemos las más significativas), las siguientes actividades:

---

<sup>38</sup> Artículo 4.2.a) LFPP.

<sup>39</sup> En este sentido, con carácter general, el artículo 6 del Código Civil.

<sup>40</sup> Código Civil. Artículo 1277. Aunque la causa no se exprese en el contrato, se presume que existe y que es lícita mientras el deudor no pruebe lo contrario.

- Donaciones anónimas.
- Aceptación de donaciones por personas (militantes, cargos orgánicos o cargos públicos), que no ostentan la representación del partido político.
- Donaciones con finalidad expresa.
- Como subespecie de la anterior: financiación de campañas de candidatos individuales al margen de la contabilidad electoral.
- Donación por persona física con contrato vigente de los previstos en la legislación de contratos del sector público.
- Donaciones con cláusula de revocación.
- Donaciones dinerarias de una misma persona superiores a 50000 euros anuales.
- Donaciones dinerarias “en mano”.
- Donaciones en especie sin el cumplimiento de los requisitos formales de certificación expedida por el partido político.
- Donaciones, dinerarias o en especie, procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica.
- Donaciones de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos.
- Condonación de deudas o rebaja de los tipos de interés por parte de las entidades de crédito a cambio de ventajas en la contratación pública, directa o indirectamente.

### **III.2. LAS DONACIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON CAUSA FALSA. LA ILICITUD INDIRECTA O ENCUBIERTA**

Para hablar de causa falsa, hemos de referirnos a los contratos simulados. En general, la simulación en los contratos se produce cuando existe una divergencia consciente entre la voluntad interna y el consentimiento prestado por parte de ambos contratantes. En este sentido, se ha distinguido por la doctrina, entre

simulación absoluta y relativa. En la primera, la intención es la de no contratar. En la segunda, la intención es formalizar un contrato distinto bajo apariencia de otro. Para nuestro estudio, nos interesa la simulación relativa, pues en la simulación absoluta no existe contrato, ya que no concurre los requisitos de consentimiento, objeto y causa, de acuerdo con el artículo 1261 del Código Civil.

Se sucede pues, en la simulación relativa, un acuerdo para formalizar un contrato aparente (realidad formal), que enmascara el verdadero pacto (realidad material), en definitiva, se trata de un negocio jurídico con causa-motivo falsa. Las razones pueden ser muy variadas, desde eludir costes, impuestos, control público, etc., hasta distraer lo que les está prohibido, ya sea tanto por el objeto, como por la condición de los sujetos.

La simulación relativa tiene un doble efecto:

- Por un lado, determina una voluntad consciente e intencionada de simular, producida por ambas partes. Si fuera por una sola, estaríamos en el ámbito de los vicios de la voluntad<sup>41</sup>. Este concurso de voluntades hace que se requiera la participación activa de los contratantes, extremo importante para la concreción de la responsabilidad civil y, en su caso, penal.

- Por otro lado, afecta a la causa del contrato.

Es, en esta última, donde debemos detenernos. En los contratos con simulación relativa se produce una divergencia entre la realidad material (negocio jurídico simulado) y formal (negocio jurídico aparente). Concretamente, supone una contradicción entre la causa-motivo y la causa-formal. Nuestro Código Civil, no regula especialmente la simulación de los contratos, pero si se refiere al tratar la causa de estos. Así, el artículo 1276 dispone que: “La expresión de una causa falsa en los contratos dará lugar a la nulidad, si no se probase que estaban fundados en otra verdadera y lícita”. Se distingue pues, entre negocios jurídicos con causa falsa y negocios jurídicos con causa verdadera.

---

<sup>41</sup> Código Civil. Artículo 1265. Será nulo el consentimiento prestado por error, violencia, intimidación o dolo.

- Código Civil. Artículo 1269. Hay dolo cuando, con palabras o maquinaciones insidiosas de parte de uno de los contratantes, es inducido el otro a celebrar un contrato que, sin ellas, no hubiera hecho.

- Código Civil. Artículo 1270. Para que el dolo produzca la nulidad de los contratos, deberá ser grave y no haber sido empleado por las dos partes contratantes (...).

Las donaciones a los partidos políticos encubiertas o con causa falsa son negocios jurídicos simulados, cuyo fin, es evitar la ilicitud directa o lo que le está prohibido por la normativa de financiación. Y, a diferencia de las donaciones en general, que puede o no ser, toda donación a los partidos políticos con causa falsa es ilícita, como ya se nos referimos más arriba.

La simulación pretende la financiación legal del partido político aparentemente, con contravención de lo preceptuado en el artículo 5 LFPP y, por tanto, para eludir la responsabilidad penal que se deriva del artículo 304 bis y ter, del Código Penal. Así, el artículo 304 bis del Código Penal dispone que toda actividad que contravenga el artículo 5 LFPP, es delito de financiación ilegal de un partido político<sup>42</sup>. De esta forma, la causa de la donación, o intención o finalidad (causa-motivo), se configura como el elemento esencial del juicio de culpabilidad.

No vamos a referir ahora a supuestos que, no siendo los únicos, si nos dan una visión general de las actividades ilícitas con causa falsa en el ámbito de la financiación privada de los partidos políticos que se han producido. Se ha denominado por muchos como actividades “Pay-to-Play”, es decir, dinero a cambio de favores. Exponemos las siguientes:

- Donaciones anónimas sin verdadero *animus donandi*.

En estos supuestos se pretende generalmente el anonimato para obtener “ventajas” en la contratación pública, cuyo gobierno y gestión, sean responsables miembros del partido político.

- Donación anónima por persona física interpuesta.

Generalmente realizada por cargos o afiliados, tiene los mismos fines que la anterior. Es anónima pues el militante desconoce al donante.

- Aceptación por un militante de donaciones en nombre del partido político, para sí.

Se trata de un supuesto de causa falsa, ya que, son ilícitas las donaciones finalistas, pero lícitas, cuando la finalidad es la financiación de la actividad normal del partido político. En

---

<sup>42</sup> Código Penal. Artículo 304 bis.1. 1. Será castigado con una pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5. Uno de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

este caso, la finalidad no es más que el beneficio particular. En este supuesto, el partido político se ha de considerar como víctima.

- Aportaciones de afiliados en el ámbito local del partido político, no fiscalizadas.

En ocasiones, las direcciones locales de los partidos políticos, mas por desconocimiento que por otros fines, abren cuentas singulares para el ingreso de cuotas y aportaciones de los afiliados y cargos orgánicos locales, cuyo fin, es la financiación de su actividad local, incluidos los procesos electorales. Esta actividad, es ilícita por la forma. Pero, en otras ocasiones, se trata de donaciones simuladas para evitar la contabilidad electoral.

- Aportaciones especiales de los cargos públicos a los partidos políticos, no fiscalizadas.

Es habitual en los partidos políticos, el exigir una aportación inicial a los candidatos a cargos públicos por el hecho de serlo y con el fin de financiar el proceso electoral de que se trate. Sobre su licitud o no, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 619 del Código Civil, según el cual, *in fine*, es también donación la que se hace al donatario por los servicios prestados al donante o aquella en que se impone al donatario un gravamen inferior al valor de lo donado. La posible ilicitud radica en la ausencia de fiscalización, si fuera así, se trata de donaciones simuladas para evitar la contabilidad electoral.

- Aportaciones, con causa falsa, de sociedades por persona física interpuesta.

Esta actividad ha tenido importancia últimamente. Se trata de aportaciones que reciben de forma ilícita los afiliados para ingresar en la cuenta de donaciones a su nombre, de personas jurídicas que, generalmente, tienen vinculación con la contratación pública. La causa es obtener ventajas.

- Pago en masa de cuotas de afiliados para poder ejercer el derecho de elección de candidatos a los órganos del partido, cuya finalidad es obtener ventajas frente a otros candidatos.

El pago de cuotas en masa de afiliados para que éstos puedan ejercer su derecho de participación y elección en procesos electivos de cargos orgánicos de los partidos políticos, entendemos, a priori, no constituye ilícito alguno, pues, al amparo del artículo 1158 del Código Civil, “puede hacer el pago cualquier persona, tenga o no interés en el cumplimiento de la obligación, ya lo conozca y lo apruebe, o ya lo ignore el deudor”. El tercero se subroga en el acreedor, salvo manifestación en contrario del propio deudor, pue así lo dispone el párrafo 2º de dicho artículo 1158: “El que pagare por cuenta de otro podrá reclamar del deudor lo que hubiese pagado, a no haberlo hecho contra su expresa voluntad”. Y, como hemos expresado, su licitud es a priori, porque la cuestión es determinar el “interés” que tiene un tercero en el cumplimiento de la obligación de pago de las cuotas de afiliados. Si el interés es constituirse en nuevo acreedor, es decir, subrogarse en la posición del partido político, con una motivación generalmente de ayuda para el pago de la cuota-deuda, estaríamos en los supuestos de la licitud. Si el interés es una contraprestación diferente, con motivaciones que contrarían el legítimo derecho de participación de los

afiliados en libertad; como es “comprar el voto” para que una determinada facción o persona obtenga ventaja en las elecciones y procesos internos, orgánicos, la cuestión es diferente. Otra cuestión, es determinar el alcance jurídico del propio interés del afiliado-deudor, no ya en el pago de la deuda sino en otra clase de contraprestaciones o favores políticos.

- Donaciones con apariencia gratuita, pero con finalidad onerosa.
- Pago por tercero de bienes o servicios gratuitos cuyo destinatario sea el partido político.
- Donaciones dinerarias en realidad de una misma persona, pero a través de varias personas interpuestas, para superar el límite de los 50000 euros anuales.
- Donaciones de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos.
- Servicios laborales gratuitos al partido del personal de confianza en la administración pública.

#### **IV. CONSECUENCIAS JURÍDICO-PRIVADAS DE LAS DONACIONES ILÍCITAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA NULIDAD CIVIL**

De acuerdo con los artículos 1274 y 1276 del Código Civil, se sanciona con la nulidad las donaciones con causa ilícita o contraria al Ordenamiento jurídico y aquellas con causa falsa, salvo que existiera una verdadera causa (negocio simulado) basado en una causa verdadera y lícita. La nulidad radical es la sanción civil de los negocios jurídicos con causa ilícita.

Además, existen otras consecuencias, para ello, nuestro Código Civil distingue entre si los hechos son constitutivos de delito o no. Si la donación con causa falsa o torpe o ilícita constituye delito, dispone el artículo 1305 del Código Civil que los contratantes no tendrán acción entre sí, y se procederá penalmente contra ellos, dándose a los objetos donados, lo prevenido en el Código Penal respecto a los efectos o instrumentos del delito o falta<sup>43</sup>. Por tanto, se establece como

---

<sup>43</sup> Ley de Enjuiciamiento Criminal. Artículo 367 bis. Tendrán la consideración de efectos judiciales, en el orden penal, todos aquellos bienes puestos a disposición judicial, embargados, incautados o aprehendidos en el curso de un procedimiento penal.

consecuencia accesoria el “decomiso” de los bienes en dinero o especie<sup>44</sup>. Si bien, se distingue entre si el delito se comete por uno o por los dos contratantes. Así, el mismo artículo 1305, dispone que: “Esta disposición es aplicable al caso en que sólo hubiere delito o falta de parte de uno de los contratantes; pero el no culpado podrá reclamar lo que hubiese dado, y no estará obligado a cumplir lo que hubiera prometido”.

## **V. VALORACIÓN Y CONCLUSIONES. LA IMPORTANCIA DE LA CAUSA**

El sistema de protección que se establece en la Ley de Financiación de Partidos Políticos, en nuestra opinión, ofrece toda una serie de garantías a partir de límites, prohibiciones e instrumentos de publicidad y transparencia. Una primera lectura, nos hace sostener que el sistema es perfecto en cuanto a su concepción jurídico-formal. La cuestión es si ampara la realidad, si sanciona actividades con apariencia formal, pues: “en los papeles difícilmente hay delito”.

Sobre el bien jurídico protegido, muy resumidamente, es sostenido por muchos que se trata del pluralismo político, el correcto funcionamiento de los partidos políticos; otros afirman que no puede sostenerse un único motivo de protección, sino que hay otros, como la transparencia de la financiación; y que, en cualquier caso, es necesario distinguir entre financiación pública y privada de los partidos políticos<sup>45</sup>.

En nuestra opinión, se ha de partir de la causa-motivo de la aportación o donación ilícita para determinar el bien jurídico protegido. Para ello, habría que diferenciarse la donación desde el punto de vista del donante y el donatario.

Desde el punto de vista del partido político (donatario), la financiación ilegal produce “ventajas” en detrimento del pluralismo político. Es su verdadera causa-motivo. Como dice Sainz-Cantero, el bien jurídico protegido es: “el normal

---

<sup>44</sup> Código Penal. Artículo 127.1. Toda pena que se imponga por un delito doloso llevará consigo la pérdida de los efectos que de él provengan y de los bienes, medios o instrumentos con que se haya preparado o ejecutado, así como de las ganancias provenientes del delito, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.  
- *Vid.* Artículos 127, 127 bis, 127 ter, 127 quater; y artículos 334 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

<sup>45</sup> Por todo, Javato Martín, A. M., “El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP) Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 16-26 (2017).

desarrollo de las funciones constitucionalmente atribuidas a los partidos políticos (funciones de garantía del pluralismo político, de conformación y manifestación de la voluntad popular, y de desarrollo de la participación política), procurando garantizar su ejercicio en los términos de libertad e igualdad que el artículo 6 del texto constitucional propone<sup>46</sup>". Esta sería la tutela que pretende el artículo 304 bis.1 del Código Penal.

Pero, debemos cuestionamos lo siguiente: ¿Cuál es la verdadera causa-motivo del donante? Las causas son múltiples y variadas, pero la mayoría se centran en "obtener ventajas" en la contratación pública, o cualquier otra forma de beneficio de "lo público". Estaríamos en el tipo del artículo 304 bis.4 del Código Penal. Pues, desde el punto de vista del donante, el bien a tutelar estaría más cerca de delito de malversación de caudales públicos, cuyo bien jurídico protegido se concreta en los intereses patrimoniales o económicos del Estado. En muchas ocasiones, se trata realmente de un desvío de dinero público, gestionado por cargos públicos, hacia el partido político al cual pertenecen, pero anticipadamente. Es un mecanismo de financiación del partido político a cambio de contratos públicos u otros beneficios (como subvenciones, autorizaciones, licencias, trabajo, etc.), tanto para obtenerlos como para mantenerlos. Sin duda, en la factura final se cobrará por el donante el coste de la donación simulada a través del dinero público.

Decir también, que la complejidad de los "métodos y mecanismos" ilícitos de donación, y las intenciones o causas-motivo, también dependen del tiempo en que se realicen, pues unas se producen para que un determinado partido político obtenga ventajas respecto a otros en unas elecciones; y otras, se producen cuando el partido político ostenta el poder y gestión de la Administración Pública.

Y, por último, hemos de exponer que no solo existe la intención de obtener ventajas en detrimento del pluralismo político, sino que también, con asiduidad, se trata de algo simple, obtener dinero para si, por parte de ciertas personas del partido político (sobresueldos).

Por todas estas consideraciones, se ha de concluir que la configuración de la financiación privada de los partidos políticos, tanto en la normativa de desarrollo,

---

<sup>46</sup> Sainz-Cantero Caparrós, J.E., "Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos", en *Estudios sobre el Código Penal Reformado. Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015*, Madrid: Ed. Dykinson 2015, p. 666.

como el Código Penal, atiende por una parte a aspectos formales y, por otra, a aspectos materiales, pero sin decirlo expresamente (se alude tan solo en la expresión: “directa o indirectamente”).

Por todo ello, debemos concluir que:

- Las donaciones con fines ilícitos, se realizan a cambio de obtener “ventajas” en las decisiones ejecutivas de las administraciones públicas y de los organismos de ellas dependientes. Y estas “ventajas” se desarrollan fundamentalmente en el ámbito de la contratación pública.

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

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

- Albaladejo, M., *El negocio jurídico*, Barcelona: Ed. Bosch 1958.
- Bercovitz, R. Y Valladares, E. “Artículo 1158 y 1159”. En Albaladejo, M (Dir). *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*. Madrid: EDERSA, 1978. Vlex: edición electrónica.
- Coing, H., *Derecho Privado Europeo I*, Traducido por Pérez Martín, A., Madrid: Fundación Cultural del Notariado 1996.
- De Castro y Bravo, F., *El negocio jurídico*, Madrid: Ed. Civitas 1985.
- Javato Martín, A. M., “El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP) Aspectos dogmáticos, político criminales y de derecho comparado”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 16-26 (2017).

- Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales (Adoptada por el Comité de Ministros el 8 de abril del 2003).

- Sainz-Cantero Caparrós, J.E., “Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”, en *Estudios sobre el Código Penal Reformado. Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015*, Madrid: Ed. Dykinson 2015.

- Vivas Tesón, I., “La invalidez de la promesa de donación”, *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, N° 22, 2009.