

**RECENSIÓN A BENÍTEZ ORTÚZAR, I. F. (DIR.),  
CORRUPCIÓN ELECTORAL: DELITOS E INFRACCIONES  
ELECTORALES, DYKINSON, 2019, 314 PÁGINAS**

CRISTINA CALLEJÓN HERNÁNDEZ

*Becaria FPU. Universidad de Jaén*

La obra que tengo el placer de reseñar se inserta en el marco del Proyecto de Investigación “Corrupción política. De la contabilidad irregular en los procesos electorales a los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y cuyo Investigador principal es el Prof. Dr. Lorenzo Morillas Cueva.

Aun siendo cierto que la Constitución Española dispone en su artículo primero que España se configura como un Estado Social y Democrático de Derecho y que, por tanto, debe admitirse que vivimos en el seno de un sistema democrático, una de las facetas de la democracia consiste precisamente en garantizar la pureza del sufragio. La corrupción política se ha convertido en un problema acuciante dado el creciente número de escándalos protagonizados por los actores políticos y raro es el día que los medios de comunicación no abren su sección de noticias con uno nuevo. Este fenómeno de corrupción parece salpicar a todos los partidos políticos sin excepción, lo que conlleva una merma de la confianza de los ciudadanos en los representantes políticos al tiempo que siembra dudas acerca de qué papeleta introducir en la urna. Es por ello que la obra objeto de reseña no puede haber llegado en mejor momento, pues constituye un inigualable y amplio estudio de carácter multidisciplinar sobre la corrupción electoral. Se trata, por consiguiente, de una obra que no solo presenta interés dentro de la doctrina penal y administrativa, las dos ramas principales sobre las que pivota el estudio, toda vez que se encuentra al alcance de cualquier ciudadano y no solo porque la corrupción electo-

ral sobrepasa las fronteras de lo jurídico afectando a todos los miembros de la sociedad, sino porque la misma ha sido redactada en términos sencillos sin perder por ello un ápice de rigor científico.

Es GARRIDO RUBIA el encargado de abrir la obra ofreciendo una perspectiva comparada acerca de los delitos electorales y la integridad electoral siguiendo una estructura tripartita que se inicia con el concepto de esta última, continúa con una explicación acerca de los indicadores utilizados para medir la delincuencia electoral en otros países y finaliza con una distinción entre los delitos electorales que provocan una manipulación del voto y los delitos electorales que suponen una manipulación del votante, incluyéndose una cláusula de cierre en la que se analiza la relación existente entre calidad democrática e integridad electoral. De esta manera, se concluye que dicha integridad electoral aúna tres importantes elementos, a saber, la referencia a procesos electorales que no vulneran los principios y valores que se corresponderían con unas elecciones libres en cumplimiento de las directrices marcadas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, que aluden a la voluntad popular expresada mediante sufragio universal; es un concepto universal porque contiene estándares aplicables a todas las democracias; y engloba una amplia temporalidad al no ceñirse a los conflictos que pudieran tener lugar el día de la votación o durante la campaña, sino durante todo el ciclo electoral. Por cuanto respecta al estudio de indicadores, los resultados en el caso español son positivos en cuanto a organización y ejecución del proceso electoral pero negativos en lo tocante a la participación de los actores políticos en el mismo. Desde una perspectiva comparada, Dinamarca y Finlandia se alzan como los países con una mayor integridad electoral en contraposición con Etiopía y Guinea Ecuatorial, que presentan los índices más bajos, habiendo sido excluidos del estudio los países que carecen de elecciones de carácter estatal como China o Sudán. Del mismo modo, los estudios de indicadores arrojan buenos resultados para España en la dimensión de manipulación de votos pero datos preocupantes en relación con la manipulación de votantes.

La Prof. CRUZ BLANCA realiza en el Segundo Capítulo una sobresaliente introducción al Derecho penal electoral. Tras apuntar el dato de que el número de las resoluciones penales en materia de delitos electorales es considerable teniendo en cuenta que este tipo de hechos solo pueden ser cometidos en el seno de unas elecciones políticas, dato que contrasta con la escasa preocupación social por estas conductas, quizá por la falta de concienciación acerca de la gravedad que presentan, por la futilidad del castigo que conllevan o por el escaso interés que demues-

tra la propia clase política en su persecución, la autora se sumerge en el estudio de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), encargada de regular el ejercicio del sufragio en su modalidad activa y pasiva. Esta Ley Orgánica se encuentra dividida en ocho Capítulos, de los cuales el último está dedicado a los delitos e infracciones electorales que pueden ser cometidos por funcionarios públicos y particulares ofreciéndose, a este propósito, un amplio concepto de funcionario a efectos de Derecho penal electoral al incluirse no solo las personas que ostenten tal consideración de acuerdo a las previsiones del artículo 24 del Código Penal, sino también cualquier otra persona que desempeñe una función pública relacionada con las elecciones, sin olvidar a aquellas otras que sean consideradas “autoridad” pese a no haber sido expresamente incorporadas y ello por mandato del propio Tribunal Supremo, que entiende que “autoridad” no es otra cosa que un funcionario público que posee mando o ejerce jurisdicción propia.

Asimismo, la LOREG engloba un concepto propio de documento oficial y lo hace a través de una cláusula abierta que envuelve a cualquier persona que deba expedirlo, lo que ha originado un debate doctrinal acerca de si cabe encuadrar aquellos documentos emitidos por particulares para producir efectos electorales. En otro orden de cosas, en el caso de que una misma conducta integre un delito recogido en la LOREG y otro recogido en el Código Penal, la aplicación de las reglas generales motivaría que el juzgador se decantase por la aplicación de la ley electoral, al ser ley especial, pero el artículo 136 de la primera de las normativas apuntadas rompe con el principio de especialidad ordenando la aplicación del precepto cuya sanción presente mayor gravedad y resolviéndose el concurso de normas, por ende, a través del denominado principio de alternatividad. Igualmente, la LOREG comprende la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo para todos los delitos (sin ningún tipo de limitación temporal), discutiéndose doctrinalmente si se trata de una pena principal o accesoria, al tiempo que contiene una cláusula de subsidiariedad que remite al Código Penal para todo lo no regulado expresamente en ella.

El Prof. LLEDÓ BENITO realiza un exhaustivo estudio acerca de las sanciones de los delitos electorales, delitos que sufrieron una reforma en el año 2011. Tras retomar el debate esbozado en el Capítulo anterior acerca de si la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo es de naturaleza principal o accesoria, inclinándose por esta segunda opción aunque solicitando de *lege ferenda* un cambio a pena principal para lo cual sería necesario establecer una duración concreta

de dicha pena para cada uno de los tipos penales, el autor comienza abordando el estudio de los delitos de incumplimiento de normas de censo electoral y falsedades documentales cometidas por funcionarios públicos dentro del proceso electoral (falsedades que en su mayoría encontrarían perfecto acomodo en el Código Penal) para continuar exponiendo los delitos de vulneración de los trámites del voto por correo y la participación por parte de particulares en las falsedades anteriormente mencionadas, conductas que son sancionadas con penas menos graves que las previstas en el precepto anterior precisamente por carecer el sujeto activo de esa condición de funcionario público que impone deberes especiales, por lo que el desvalor de la acción es menor. Penas acumulativas de prisión, multa e inhabilitación especial se encuentran previstas para los delitos de fraude electoral, quiere decirse, la emisión de varios votos en la misma elección o la emisión del voto sin estar capacitado para ello y para los delitos relativos a las encuestas electorales, si bien en el primero la inhabilitación especial lo es para el empleo o cargo público y en el segundo el sujeto activo quedaría inhabilitado para la profesión, industria o comercio. Por su parte, pena mixta alternativa de prisión o multa se dispone para los delitos de no desempeño o abandono de funciones o incumplimiento de la obligación de excusa o previo aviso; propaganda ilegal; vicio de la voluntad de los electores con actos de soborno, violencia o intimidación o el impedimento de la entrada, salida o permanencia a un acto electoral, delitos que pueden ser cometidos por particulares o funcionarios; y perturbación del orden en los actos electorales, delito que trata de proteger el desarrollo ordenado y sin riesgo de aquellos. Por otro lado, los delitos de injurias y calumnias producidos durante y con ocasión de la campaña electoral se encuentran sancionados con la pena superior en grado a las previstas para los delitos de injurias y calumnias comunes ubicados en el Código Penal. Finalmente, penas acumulativas de prisión y multa se recogen para los delitos de falseamiento de la contabilidad electoral y de apropiación indebida de fondos electorales; mientras que las infracciones administrativas, sometidas al Derecho Administrativo Sancionador, abrazan mayoritariamente sanciones de naturaleza pecuniaria.

En el Cuarto Capítulo, la Prof. MACÍAS ESPEJO realiza un meritorio trabajo ahondando en los denominados delitos electorales en sentido estricto cometidos por funcionarios públicos. Así, el artículo 139 LOREG contiene ocho conductas (a modo de tipo de recogida) destinadas a proteger el correcto funcionamiento del proceso electoral, conformando todas ellas delitos especiales propios de mera actividad que pudieran clasificarse en dos amplios sectores, a saber, infracción de los deberes de los

funcionarios en el proceso electoral y delitos que perturban tal proceso. De entre esas ocho conductas podrían destacarse la relativa a la no extensión de actas, certificaciones u otros documentos electorales de acuerdo a los requisitos de tiempo y forma legalmente establecidos en tanto que la autora solicita de *lege ferenda* su modificación al poder inducir a error en el sentido de considerar como tipo omisivo un delito que realmente puede realizarse por vías comisivas; el hecho de suscitar dudas acerca de la identidad de una persona o la entidad de sus derechos, dado que puede suponer un obstáculo al ejercicio del derecho al voto del elector; la suspensión injustificada de un acto temporal, visto que pese a exigirse dicha suspensión de manera que no serían típicos los supuestos de mera interrupción, se considera que el término “sin causa justificada” implica un excesivo margen de interpretación; o la conducta de negar, dificultar o retrasar indebidamente la admisión, curso o resolución de una protesta o reclamación, al resultar criticable que todas ellas sean castigadas con la misma pena a pesar de presentar distintos niveles de gravedad. Desde otro ángulo, el artículo 140 LOREG recoge una amalgama de figuras relativas a comportamientos que buscan falsedades electorales, configurándose como un delito que incluye modalidad dolosa y culposa que posee como objeto de tutela el respeto a la veracidad en la tramitación electoral. En contraste, el artículo 143 LOREG acoge hechos delictivos que pretenden tutelar la buena marcha del proceso electoral el día de la votación, integrando delitos de mera actividad que incluyen supuestos de omisión propia.

En lo que constituye, indudablemente, un concienzudo trabajo, el Prof. BENÍTEZ ORTÚZAR continúa en el Quinto Capítulo con el estudio de los delitos electorales en sentido estricto. Esta admirable aportación se inicia con una distinción entre delitos electorales que afectan directamente al procedimiento electoral y aquellos otros que se cometen con ocasión del mismo, bien que no se trata de una clasificación tajante, toda vez que los tipos relativos a las falsedades electorales podrían incardinarse asimismo en el segundo grupo. El artículo 141.1 LOREG castiga al particular que vulnera los trámites establecidos para el voto por correo, delito de mera actividad que solo requiere para su consumación la vulneración del trámite, por lo que jurisprudencialmente se viene exigiendo que dicha vulneración sea de especial importancia. El apartado segundo del precepto mencionado castiga al particular que participa en alguna de las falsedades cometidas por funcionarios públicos en un intento de proteger la pureza del sufragio, si bien no integra modalidad culposa. Este precepto puede interpretarse como una tipificación expresa de la

participación del particular en un delito especial propio cometido por un funcionario público, vetando la entrada a aquellas conductas en las que el particular actúa directamente como autor, o bien entendiendo que tales supuestos quedan incluidos, existiendo resoluciones judiciales en ambos sentidos. El artículo 142 LOREG prosigue la línea trazada de tutelar la pureza del sufragio recogiendo la conducta del particular que ejerce su derecho al voto en más de una ocasión o sin tener capacidad para ello, en aras de que ese ejercicio solo se produzca por parte de las personas que reúnan los requisitos legalmente exigidos y posean la misma capacidad de incisión en el resultado electoral. El artículo 144.1 LOREG recoge delitos de propaganda ilegal que presentan como rasgo común el hecho de construirse sobre infracciones de la normativa administrativa destinada a la regulación de la campaña electoral. En el segundo apartado, el precepto castiga la participación de ciertos funcionarios públicos en actos de campaña electoral dado que estos, al revestir carácter de autoridad, deben mantenerse imparciales para no influir en la decisión política de otras personas. En último lugar, el artículo 145 LOREG recoge con una redacción vaga e indeterminada conductas de infracción de la normativa relativa a las encuestas electorales. Esta figura presenta como problemática principal su difícil delimitación con una infracción administrativa con idéntico objeto insertada en el mismo cuerpo normativo, por lo que no será tarea fácil distinguir cuándo una infracción en tal sentido encierra un delito y cuándo una infracción administrativa, con las diferencias penológicas que ello conlleva.

El Prof. MORILLAS CUEVA finaliza con el estudio de los delitos electorales en una magistral exposición acerca de los artículos 146 a 150 LOREG. El primer apartado del artículo 146 podría dividirse en dos bloques: cohecho electoral (apartado a), figura a caballo entre el cohecho y las coacciones, más cercano al primero que a los segundos, cuya complejidad reside en delimitar las conductas típicas de las conductas socialmente aceptadas; y coacciones electorales (apartados b y c). El primero de ellos tipifica la conducta de presionar al elector con medios violentos o intimidatorios para la triple finalidad de conseguir que este no ejercite su derecho electoral, lo ejercite contra su voluntad o revele el secreto de voto, resultando dificultoso conformar los conceptos de violencia e intimidación. El segundo apartado de este bloque se construye en torno a la expresión “impedir injustificadamente” (la entrada, salida o permanencia en los lugares en los cuales se realizan actos del procedimiento electoral) en un tipo amplio cuyo sujeto pasivo no está conformado solo por electores, sino también por otros intervinientes, como apoderados o notarios, e

inclinándose el autor por apreciar una posible justificación como causa de atipicidad. Desde otro punto de vista, el artículo 147 LOREG incorpora una conducta tan parecida al delito de desórdenes públicos previsto en el artículo 558 del Código Penal que una parte de la doctrina estima que su existencia es superflua. Sin embargo, el Prof. MORILLAS CUEVA logra identificar las diferencias entre ambas legislaciones al tiempo que sortea el obstáculo de acotar el concepto de “orden” y aboga por una interpretación restrictiva de la expresión “instrumentos que puedan ser utilizados como armas”, defendiendo la exigencia de un dolo genérico de alteración del orden. El artículo 148 LOREG contiene un delito sin apenas antecedentes en legislaciones electorales anteriores consistente en agravar los tipos de injurias y calumnias previstos en el Código Penal. En general, los delitos contra el honor presentan el problema de la compatibilidad con los derechos de expresión, información y creación artística y literaria, criticando el autor que estos tipos contengan una agravación con respecto a las conductas genéricas de injurias y calumnias al ser precisamente el panorama político el ámbito en el que más deberían primar los derechos de expresión e información.

Por último, los artículos 149 y 150 LOREG contienen delitos relativos a la financiación irregular, reuniendo el primero las falsedades en cuentas electorales y el segundo la apropiación indebida de fondos. Son dos figuras de nuevo cuño que fueron incorporadas a nuestro Ordenamiento con la LOREG de 1985. El bien jurídico protegido por este delito en el que el concepto de falsedad no resulta pacífico no es otro que la pureza y transparencia de los mecanismos económico-contables del proceso electoral. A pesar de que las posibilidades de falseamiento son múltiples, se pueden resumir en tres grandes bloques: ocultación de ingresos, financiación irregular y silenciamiento de gastos. En lo tocante a la apropiación indebida de fondos electorales, se establece un paralelismo con las figuras de administración desleal y apropiación indebida ubicadas en el Código Penal y se destacan las principales novedades acaecidas con motivo de la reforma operada en 2011.

En el Capítulo Séptimo, la Prof. DOMÍNGUEZ IZQUIERDO afronta con exquisito rigor técnico los problemas de *ne bis in ídem* que acontecen ante la concurrencia de infracciones y sanciones penales y administrativas, fenómeno cada vez más frecuente (apremiante en el caso de los delitos electorales) debido a la invasión por parte del Derecho penal de campos que habían sido regulados tradicional y exclusivamente por el Derecho administrativo, proceso que la autora denomina “administrativización del *Ius puniendi*” y que conlleva la transgresión de algunos de los princi-

pios más relevantes del Derecho penal, como el principio de subsidiariedad, el de exclusiva protección del bien jurídico y el de *non bis in ídem*, algo que podría soslayarse de existir una única normativa sancionadora para cada conducta, bloqueando las duplicidades innecesarias con difusos criterios de delimitación. Frente a quienes opinan que los delitos electorales deberían encontrarse tipificados dentro del Código Penal, la Prof. DOMÍNGUEZ IZQUIERDO detecta algunas ventajas en la ley penal especial, entre las que se encuentran la mayor agilidad con la que puede ser reformada (aunque es una materia de infrecuente modificación) y el hecho de que se elude la dispersión de los delitos electorales a lo largo del texto punitivo, lo que ocurriría irremediamente si estos delitos de falsedades, cohecho o apropiación indebida se encontrasen en cada una de las secciones que el Código Penal dedica a tales conductas, por lo que dichos delitos electorales tan distintos se encuentran englobados al objeto de proteger un mismo bien jurídico, el derecho de sufragio en su máxima expresión. Empero, se trata de una legislación ambigua cuyos criterios de distinción entre delitos e infracciones administrativas son insuficientes, conformándose como una ley especial mal diseñada que presenta problemas de colisión con respecto al Derecho Penal común y entre sus propios preceptos.

Rechazando el criterio de que el principio de *non bis in ídem* impide castigar dos veces una conducta si existe identidad de sujeto, hecho y fundamento y que, por ende, la doble sanción estaría permitida en el caso de que cada una de ellas persiguiese una finalidad diferente, la autora defiende la idea de que dicha doble sanción solo sería correcta si existiese un doble injusto. Por cuanto respecta a los problemas de compatibilidad entre el Derecho penal y el Derecho disciplinario, al que se encuentran sometidos los funcionarios en virtud de la especial sujeción que les une a la Administración Pública, de manera que un proceso disciplinario debe quedar paralizado ante la apertura de un proceso penal y continuar una vez que este último ha sido resuelto y con base en los hechos probados en el mismo, debe rechazarse el recurso al segundo en los casos de existencia de una sanción penal, sobre todo en aquellos supuestos en los que esa especial relación que conecta al sujeto activo con la Administración Pública ya ha sido advertida por el tipo penal. La Prof. DOMÍNGUEZ IZQUIERDO acaba pronunciándose en su valiosa aportación acerca de uno de los interrogantes recurrentes a lo largo de la obra, a saber, si la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo prevista con carácter general para todos los delitos electorales posee carácter de pena principal o accesoria, tomando partido por la primera opción.

Como no podía ser de otra manera, tras el exhaustivo estudio de la dimensión penalística de la LOREG, el Capítulo final de la obra ahonda en el estudio de las infracciones no constitutivas de delito. Como expone el Prof. TEROL GÓMEZ en su minucioso análisis, la ley electoral regula este tipo de infracciones en un solo artículo (el 153) compuesto por tres apartados y del que merece destacarse su falta de aplicación plena a las elecciones autonómicas, dado que las Comunidades Autónomas suelen incluir regulación al respecto en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Los dos primeros apartados, lejos de contener un catálogo preciso de infracciones, quedan conformados a través de un elemento positivo (que la conducta suponga la infracción de alguna de las normas obligatorias de la propia LOREG) y otro negativo (que esa conducta no llegue a ser constitutiva de delito), limitándose a establecer sanciones pecuniarias mínimas y máximas tan irrisorias que a veces pueden compensar al sujeto activo (obteniendo este un beneficio mayor con su conducta que el perjuicio que le supone la sanción) y sin aportar ningún tipo de criterio de graduación. El tercer apartado realiza una remisión a la LO 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos para el caso de que la conducta consista en superar el gasto electoral asignado al partido político. Para la tramitación del procedimiento sancionador resulta de aplicación la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no obstante con algunas especificidades propias de la Administración Electoral como el carácter no permanente de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona, con el consiguiente riesgo de que sean disueltas durante la tramitación de alguna de las resoluciones que recaen bajo su competencia.

Una vez finalizada la lectura de la obra, todo lector podrá afirmar el esmero y la dedicación con la que este estudio sobre la legislación electoral ha sido realizado. Más de trescientas páginas de auténtica cohesión que ofrecen una panorámica detallada sobre el estado actual de la legislación y los puntos fuertes y débiles que presenta. Igualmente, las aportaciones son completadas con cuadros, gráficos y abundante jurisprudencia que apoyan la comprensión del contenido. Asimismo, destacan las numerosas propuestas de *lege ferenda* que se ofrecen al legislador con el permanente objetivo de mejorar el Ordenamiento jurídico.

Esta recensión finaliza con un agradecimiento a los autores que han hecho posible el desarrollo de una obra que aterriza en un momento de plena confusión, abordando una temática de total actualidad y erigiéndose como un rayo de sol en medio de esta tormenta en la que el sistema político español parece encontrarse.