

*DELITOS electorales. Una aproximación al Derecho Electoral Mexicano y Español* (Coords. Lorenzo Morillas Cueva y Jacobo Alejandro Domínguez Gudini), Universidad de Xalapa, Xalapa, Veracruz (México), 2015, 414 págs.

I. Fruto de las relaciones entre Universidades españolas y mexicanas (y entre Investigadores de diferentes Centros) acaba de publicarse en México –y llega a España– la obra referenciada, que constituye una importantísima aportación al estudio del Derecho Electoral, de modo singular en los Ordenamientos Jurídicos de ambos países. Sus dos *partes* se consagran, una al Derecho mexicano –en el que tan consolidado está el estudio del Derecho Electoral– y otra al Derecho español, ofreciendo un completo estudio y análisis de cómo ha de llevarse a cabo la participación ciudadana con una clara aproximación, como se advierte acertadamente en la Introducción, al Derecho Penal Electoral, sin limitarse ni circunscribirse a ella (lo que podría llevar a pensar el título de la misma). La información que se proporciona (de modo singular para la doctrina y la investigación española en la *parte* mexicana y para la mexicana en la *parte* española) no es la principal contribución del texto sino que, con ser en sí misma de gran interés, ofrece la posibilidad de un análisis comparativo y la opinión de una autorizada doctrina, tanto desde el punto de vista del Derecho penal, lógicamente, como del Derecho administrativo, del Derecho Procesal o Financiero o del Derecho Constitucional, partiendo de la base de que la soberanía nacional reside en el pueblo, como proclaman solemnemente, la Constitución española y la de los Estados Unidos Mexicanos. Las normas que regulan el proceso electoral son consideradas y analizadas con todo detalle.

II. La *primera parte* de la obra sí pone el énfasis en el Derecho penal. Se inicia con una presentación del Derecho penal electoral mexicano (“El nuevo Derecho Penal electoral en México. Aproximaciones críticas”, págs. 19-40) a partir del período postrevolucionario y siguiendo la toponimia que Fernández Ruíz, en su *Tratado de Derecho Electoral* (México 2010), usa para denominar y describir hasta 25 modalidades de fraude electoral mexicano que en la obra que comentamos, se describen muy gráficamente por el autor del capítulo DOMINGUEZ GUDINI, J.A. Se estudia la nueva ley electoral (*Ley General en materia de Delitos Electorales*, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 23 de mayo de 2014), ofreciendo en el texto (y en un cuadro explicativo) una muy útil y clara clasificación de los delitos electorales y sus sanciones, en la actual realidad legal, planteando si junto a las sanciones penales, al tipo penal de que se trate (con matices administrativos y electorales y políticos) no deberían acompañarle necesariamente otras sanciones ahora de tipo electoral. De autoría compartida (GARCIA MÉNDEZ, C., VÁZQUEZ AZUARA, C. y BÁEZ CORONA, J.F.) el segundo capítulo –“El sistema penal electoral a la luz de las reformas en materia político-electoral y de justicia penal en México”, págs. 41-62– se inicia con una reflexión sobre la importancia en México del ámbito y crecimiento del (Derecho y) ámbito electoral haciéndose eco de la posibilidad de creación de un (cuarto) poder, el que sería Poder Electoral (junto al legislativo, el ejecutivo y el judicial) y presentando las nuevas líneas tras la reforma constitucional en materia político-electoral (D.O. 10 de febrero de 2014) que trae consigo llamativas y profundas reformas en la tradición política y electoral mexicana (como pueden serlo la posibilidad de reelección –ciertamente peculiar y limitada, de legisladores –hasta ahora imposible–, la conversión de la Fiscalía General de la República en una Fiscalía General de la que dependerán dos fiscalías especializadas –una de delitos electorales y otra de combate de la corrupción– o la creación del Instituto Nacional Electoral, entre otras muchas –paridad entre hombres y mujeres en el Congreso, por ejemplo–). El trabajo gira sobre tres cuestiones: la

transformación de la materia penal electoral, con la aparición de nuevas normas (entre ellas la publicada en el DO de 18 de junio de 2008, que incorpora en el país el Sistema Penal Acusatorio Arversarial, con la consiguiente oralidad de los juicios); la Ley General en materia de Delitos Electorales, algunos de cuyos preceptos se analizan muy detenidamente; y el Sistema Penal Electoral. Se desciende en el capítulo tercero (págs. 63-78) a un supuesto concreto (“Los principios del Derecho penal aplicables a la acreditación de la falta constitucional de difundir expresiones de denigración y calumnia dentro de la propaganda de los partidos políticos”, GUERRERO AGUIRRE, F.J.), con estudio de algunas importantes Resoluciones judiciales, precisando los principios jurídicos que orientan el límite al derecho fundamental de libertad de expresión. Tras este trabajo, se incorpora el I. ORTIZ VILLAR, “Derecho Penal como última ratio: hacia una reflexión en pro de recuperar la credibilidad ciudadana en el escenario electoral” (págs. 79-91) en el que estudia la relación entre el Derecho electoral y el Derecho penal, bajo el título transcrito y hace unas muy válidas consideraciones sobre el bien jurídico protegido en los delitos electorales que puede considerarse resumidamente como el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas. Finaliza su trabajo con unas conclusiones y unas propuestas en relación con la necesidad de protección y realización de los Derechos Humanos, una política de justicia social, la protección de las garantías individuales y la satisfacción de las reales necesidades de las personas han de suponer mucho más que una Política Criminal alternativa, por lo que el Derecho penal (en este sector) y su aplicación, será necesario y hasta imprescindible, pero sólo en vía de última ratio, siguiendo la tesis de su maestro, el Dr. Morillas Cueva, con quien trabajó en su estancia en Granada, preparando su Tesis Doctoral que defendió en la UGR, obteniendo la máxima calificación, por largos períodos de esfuerzo y trabajo, de los que fuimos cualificado testigo. A otro Doctor por una Universidad española (como el propio García Méndez y Domínguez Gudini, en este caso de la UAL), el Dr. Rubén Pabello –que también ha pasado largas temporadas en España (Almería y Granada) llevando a cabo sus investigaciones, ha correspondido el último capítulo, “El ius puniendi en el Derecho electoral” (PABELLO ROJAS, R., págs. 93-112), en el que incide sobre el Derecho penal, el delito y la característica de la última ratio, en el que tras describir las familias delictivas, entre las que se va a incorporar recientemente los delitos electorales, en el ámbito del Derecho penal electoral, sistematiza delitos e infracciones electorales. De particular interés es el estudio completo y pormenorizado de lo que se llama visión general del Derecho penal electoral, que se acompaña de unos clarificadores y utilísimos cuadros que distingue entre cada uno de los ilícitos, precisando la ley que lo recoge –y el precepto concreto- y la sanción que impone, recogiendo en todos los supuestos, la solución ofrecida por el Derecho mexicano, por el Derecho español y, en razón del ámbito en que se lleva a cabo la investigación, en el Estado de Veracruz. También se hace referencia en los citados cuadros a la respuesta de otros ordenamientos, cuando procede, especial, aunque no exclusivamente, de América del Sur. Con el trabajo del investigador y, durante muchos años, responsable político –admirado y querido- concluye la parte dedicada a México que, como queda acreditado en la misma, se encuentra sumido en un muy reciente proceso de reforma de su sistema electoral.

Los trabajos citados representan un estudio de las novedades del sistema electoral mexicano, de los delitos que se cometen en ese ámbito y de la respuesta del Ordenamiento jurídico a los mismos; pero algo más igualmente. Se trata de una serie de reflexiones sobre el propio sistema electoral, con muy válidas y sugerentes propuestas, tras la correspondiente reflexión científica. Siendo México uno de los países en los que más desarrollado se encuentra el llamado Derecho Electoral, con un muy peculiar

sistema ahora en trance de reforma, y la propia investigación sobre la materia, la obra en sí y la *parte* mexicana en concreto, adquieren una relevancia especial y serán de una utilidad para el estudioso y para el especialista.

III. Igual reflexión debe hacerse sobre la *parte* española. También constituye, en sí misma, una obra cerrada sobre Derecho Electoral, con la participación de destacados investigadores que ofrecen sus reflexiones y sus propuestas, desde diferentes puntos de vista. Se justifica que, al igual que se hace en la primera, como título general de la segunda, se haya optado por “Derecho Electoral Español”, pues eso es exactamente lo que se ofrece: una consideración general y completa del Derecho electoral en nuestro país. A modo de presentación –y enmarcando el resto de trabajos–, el capítulo sexto “Constitución y Derecho Electoral” (CUESTA REVILLA, J., págs.115-138) ofrece un extenso trabajo que parte de una consideración de la Democracia participativa y entra de lleno en el Régimen Electoral Español (con análisis de la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* y su reforma), que se analiza, para entrar de lleno en el estudio del “derecho de sufragio”, al que se dedica, con gran claridad expositiva, la mayor parte del trabajo. Como continuación del contenido del citado artículo, en el siguiente “La Administración Electoral y el procedimiento Electoral” (CUESTA REVILLA, J. y MARTÍN VALDIVIA, S.M., págs. 139-206), el mismo autor se encarga de presentar la que puede denominarse Administración electoral, que considera tiene carácter coyuntural y quizás por ello, está necesitada del auxilio de otras Administraciones. Siendo necesaria su reforma, destaca cómo ha funcionado, con el modelo actual y vigente, de forma satisfactoria. De igual forma, en el extenso trabajo, describe y estudia todo el régimen general del Procedimiento Electoral Español, desde las candidaturas, campañas (mucho más breves que en el Derecho mexicano, por cierto), sondeos, encuestas, día de reflexión, hasta la jornada de votación, deteniéndose en el modo de constitución (previamente de composición) de las mesas electorales, transcurso de la votación y escrutinios. En ese texto se incluye otro, perfectamente encajado en un trabajo conjunto, pero también con entidad propia e independiente (de MARTÍN VALDIVIA), sobre el Censo Electoral, en el que destacan sus consideraciones sobre las garantías en su control y el ejercicio del derecho de sufragio en los diferentes supuestos. El control de los procedimientos electorales corresponde, en España, a los Tribunales de Justicia; Este control judicial, que no ha sido el seguido habitualmente en nuestro país, que se orientaba por un control por parte de las Cortes, se incorporó a la Constitución española de 1978 (desde el Real decreto Ley 20/1977 de 18 de marzo) pues, en efecto, todos los actos de la Administración, de cualquier tipo que sean y de cualquier clase de Administración, son fiscalizables externamente, por los Tribunales de Justicia. Esta materia y el Recurso Contencioso Electoral, cuyas principales características son el que se resuelve en única instancia, que tiene carácter urgente y que goza de preferencia absoluta en su substanciación y fallo, es estudiada en un nuevo artículo “El proceso contencioso-administrativo electoral y Reglas generales de procedimiento en materia electoral” (págs. 207-230) del que es autor CABRERA MERCADO, R. Desde un punto de vista diferente al procesal, en que se enmarca el anterior estudio, en este nuevo caso, desde el Derecho Financiero y Tributario, el acercamiento al Derecho Electoral tiene lugar con la consideración de las disposiciones normativas que se refieren a los gastos y ayudas electorales, a los administradores de las candidaturas electorales y al control sobre los mismos. La financiación de los gastos electorales es diferente a la financiación de los partidos políticos (que, sin embargo, pueden hacer sus aportaciones a aquéllos). Financiación electoral, gastos en el proceso, subvenciones y su cuantificación y control de la contabilidad electoral, son el contenido

de “Análisis de la ordenación de los gastos y subvenciones electorales y su procedimiento de control” (LÓPEZ ESPADAFOR, C.M., págs. 231-261).

Los últimos cuatro textos que componen la obra que reseñamos están referidos al Derecho Penal Electoral y, por ello, en los mismos se analizan, de forma pormenorizada y exhaustiva, los diferentes tipos de delitos electorales, así como su régimen procesal. Los tres primeros se dedican a los delitos cometidos por funcionarios públicos (el primero) y por particulares (el segundo), centrándose el tercero en algunos delitos electorales realizados por particulares dentro de un proceso electoral, “con esa dimensión pero con parecido fundamento a delitos comunes acogidos como tales en el Texto punitivo general”, debiendo advertirse que, no obstante la sistematización que se hace de los diferentes ilícitos, no existe una clasificación ordenada legalmente definitiva ni incluso una interpretación auténtica de lo que puede considerarse como delito electoral, concepto que, de cualquier modo, no recoge la norma vigente. Se parte en esta obra de distinguir entre delitos exclusivamente electorales (entendiéndose por tales las conductas tipificadas con ese carácter en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General) o delitos electorales “propriadamente dichos” y en ese grupo habrá que distinguir los llevados a cabo por funcionario público, de un lado y por particulares, de otro; y delitos comunes cometidos en el ámbito electoral (conductas que castiga el Código Penal y que también están expresamente previstas en la LOREG). Los tres forman una unidad. En el primero (“Derecho Penal Electoral. Parte Especial (I). Los delitos electorales cometidos por funcionario público y las infracciones electorales”, CRUZ BLANCA, M.J., págs. 263-308), se encuentra el lector con un detallado estudio de cada uno de los ilícitos, que pueden ser cometidos por funcionario público, describiendo las conductas que pueden incluirse en cada uno de ellos, las circunstancias que pueden concurrir y la sanción que prescribe la Ley, con un muy importante aporte doctrinal y jurisprudencial, este último tanto a lo largo del texto, como en el Anexo que recoge y ofrece las sentencias que no se citan en el cuerpo del trabajo (las que sí lo están han merecido en cada caso el preciso comentario) y que, en relación con el artículo 143 de la LOREG han sido dictadas por distintas Audiencias Provinciales, distinguiendo entre las condenatorias y las absolutorias. BENÍTEZ ORTUZAR, I.F., “Delitos electorales (II). Delitos electorales “en sentido estricto” cometidos por particulares” (págs. 309-346), partiendo de la declaración de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1994 –“la regulación del llamado genéricamente delito electoral es un logro, desde la perspectiva penal, propio de los países democráticos”, pues pretende que el sufragio se realice en plena libertad, presta atención a los cuatro preceptos de la LOREG que regulan los delitos propriadamente electorales cometidos por particular, algunos de los cuales se relacionan con los eventualmente cometidos por funcionario público que se consideraron en el anterior texto, distinguiendo cada caso, como a veces distingue la propia Ley y aclarando, al singularizarlas, las distintas conductas que pueden encuadrarse en cada uno de los tipos. Igualmente, la sanción correspondiente. Del mismo modo que hemos comentado anteriormente ha de advertirse el riquísimo aporte de resoluciones judiciales que se citan y se comentan críticamente a lo largo del texto. Por último, el maestro de ambos autores se ocupa del tercer grupo de delitos, como hemos mencionado: MORILLAS CUEVA, L., “Delitos Electorales (III). Delitos electorales realizados por particulares. Cohecho electoral, coacciones electorales, alteración del orden del acto electoral, agravación de los delitos de calumnia e injuria cometidos en campaña electoral, financiación irregular” (págs. 347-382), algunos de los cuales también pueden ser cometidos por funcionarios públicos. Cada uno de los delitos, como en los casos anteriores, es analizado de forma independiente, así como la respuesta del Ordenamiento Jurídico, con las pertinentes valoraciones críticas, cuando

proceden, en relación con el propio tipo delictivo y con opiniones doctrinales y jurisprudenciales. Vuelve el autor, en este denso y profundo texto, sobre materia que ha ocupado su interés a lo largo de sus investigaciones, así como a sus discípulo (cfr. MORILLAS CUEVA, L., *Los delitos electorales*”, Granada, 1977, con ocasión de la Ley de Reforma Política, cuando aún no podía hablarse en nuestro país, con propiedad, de un Derecho Electoral (al menos, constitucionalizado) ni, por supuesto, democrático o, más recientemente, “El delito de cohecho”, *Sistema de Derecho penal, Parte Especial*, coordinado por él mismo, Madrid 2011, págs. 953-968). Concluye esta parte y la obra, con la necesaria referencia al régimen procesal de los delitos electorales, que con ese preciso título, conforma la aportación de otro ilustre jurista (GONZALEZ MONTES, J.L., “El régimen procesal de los delitos electorales”, págs. 383-414). En el texto se advierte cómo es el procedimiento penal abreviado el que corresponde a los delitos electorales, por remisión de la ley reguladora a la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por ello, tras comentar dicho proceso y sus sucesivas reformas (junto a otros procedimientos de similares pretensiones) hace un estudio del mismo que inicia con la consideración de su ámbito de aplicación y competencia de los diferentes órganos judiciales, fases y recursos lo que, aplicado al caso concreto, permite al lector conocer el procedimiento a seguir en los delitos electorales y, considerado de manera más general, facilita el conocimiento de este procedimiento, en cualquiera de los casos en que puede aplicarse. No ha de dejar de advertirse cómo el autor critica, una vez más, la obsolescencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil, necesitada no ya de particulares y parciales reformas, de las que ha habido muchas, especialmente tras la Constitución Española de 1978, sino de un nuevo y completo texto (como ocurrió, señalamos nosotros, con la Ley de Enjuiciamiento Civil en el año 2000, al aprobarse un nuevo texto precisamente siendo Secretario de Estado de Justicia del Gobierno de España, el Dr. González Montes).

IV. La obra es un compendio de catorce artículos sobre temas que responden, se señala en la Presentación, a la “heterogeneidad de la especialización” de los autores en la idea de dar una visión cada uno de ellos (y, al fin, una visión global) del Derecho Electoral español, de un lado, y mexicano de otro. Casi seiscientas notas de apoyo, siete autores mexicanos (los Dres. García Méndez, Domínguez Gudini, Vázquez Azuara, Báez Corona, Guerrero Aguirre y Pabello Rojas –varios de ellos Doctores también por Universidades españolas), ocho autores españoles (Dres. Cuesta y Martín Valdivia –de Derecho administrativo-, Cabrera Mercado y González Montes –de Derecho procesal-, López Espadafor –de Derecho Financiero y Tributario-, Cruz Blanca, Benítez Ortúzar y Morillas Cueva –de Derecho penal- profesores todos ellos, de la Universidad de Jaén, salvo Morillas y González Montes que lo son de la de Granada), han dado como resultado, una obra de la que se puede prever que habrá de ser de referencia no sólo, como ya se ha dicho, en lo que atañe a los *Delitos Electorales*, como reza su título sino, como también se advierte en el mismo, en lo que supone: *una aproximación al Derecho Electoral Mexicano y Español*, Los autores, a los que se incorpora en la iniciativa y decisión, el Magistrado Dr. Salomón Rodríguez, especialista en Derecho Electoral, han querido editar este volumen *ad honorem* del Profesor Morillas Cueva, a quien se lo dedican, sumándonos al homenaje.

V. No queremos dejar de hacer un comentario sobre la portada (y contraportada) del libro, que nos llevará a otra reflexión, más personal, pero que entendemos debe hacerse pública. Se ha elegido para ella una de las pinturas murales (de las *pinturas negras*), de la *Quinta del Sordo*, trasladada luego a lienzo y hoy, tras varias vicisitudes,

en el Museo del Prado, del genial autor español Don Francisco de Goya y Lucientes. En la pintura, seis hombres se agrupan para la lectura de un documento, que uno de ellos tiene en su mano, mientras otro lo señala (acaso un documento *electoral*, nos permitirá imaginar la fantasía). La obra se conoce con varios títulos: *Hombres leyendo*, *La lectura* e, incluso, *Los Políticos* y se ha relacionado con las reuniones políticas (de ahí la presencia solo de hombres) del trienio liberal. Está muy bien escogida pues, con gran simbología, en la que hay que enmarcar la urna que se ha añadido por los editores. En ella figuran los Escudos de la Universidad de Granada (España) y de la Universidad de Xalapa (México).

VI (A modo de Adenda) Estas dos Universidades, como otras, mantienen unos vínculos académicos, científicos, de investigación (prueba concreta de ellos es la obra que hemos reseñado) y personales, que deben destacarse y potenciarse. Frecuentemente, las relaciones entre las Instituciones son fiel reflejo de las relaciones entre las personas. De este modo, la UX –y su Rector el admirado Dr. Carlos García Méndez y la UGR –y, en ella, el Rector Lorenzo Morillas- entablaron hace años unas muy fructíferas relaciones gracias –todo hay que decirlo y debe decirse-, al igualmente que ellos, querido Dr. Ramón Herrera Campos y a la Universidad de Almería. Luego las relaciones han continuado con otros responsables de ambos Centros y siempre con la mediación generosa del Dr. Herrera. Decenas de Doctorandos mexicanos han conseguido defender sus Tesis en Universidades españolas, varios Programas de Doctorado y Másteres han tenido lugar en Convenio de la UX y la UAL, numerosas ideas e iniciativas se han convertido en realidades; varios Congresos organizados por la UX han contado con la presencia de Profesores españoles, que han sido invitados generosamente a participar; se ha facilitado cuanto se ha podido la estancia de investigadores de la Universidad de Xalapa (y de otras Universidades mexicanas, gracias a ella), en las Universidades de Almería, de Jaén, de Granada y hay un contacto científico permanente entre docentes e investigadores de éstas y de las de Córdoba, Barcelona, La Coruña..., con la UX y lo más importante estoy seguro que está por llegar pues esta obra que comentamos, tan difícil de lograrse, a pesar de todas las facilidades, y tan encomiable, no es más que un simple ejemplo –uno de los más recientes- de los frutos que ofrecen los Convenios de colaboración y el empeño y esfuerzo de los responsables universitarios y del Profesorado y el alumnado. Desde estas líneas, que comentan uno de esos frutos, quede constancia de nuestra admiración y nuestro afecto a todos los que han participado en ella y, de modo especial, a los Coordinadores de la misma, a la Universidad de Xalapa y a su Rector (a sus Rectores – el Rector Pabello, la Rectora Soberano y el Rector García Méndez, de nuevo al frente de aquella Casa de Estudios, modelo de rigor y de avance) y a todos los alumnos, investigadores y docentes de la Universidad de Xalapa, en cuyo Claustro de Doctores, honoris causa, se integra el Dr. Herrera Campos, el Dr. Morillas, el Dr. Prados de Reyes, el Dr. Luna Serrano y, modestamente, quien suscribe estas reflexión, además de otros españoles, éstos ya no del ámbito del Derecho sino de otras disciplinas. Obra de la UX, de la UGR (y de la UAL y la UJA, si nos lo permiten), *Delitos Electorales. Una aproximación al Derecho Electoral Mexicano y Español*, es una nueva publicación, un nuevo libro interesante, útil, riguroso y de fácil lectura–en colaboración, mexicano y español- que viene a llenar un hueco y a cubrir una necesidad; también es un ejemplo a imitar.

José Luis Pérez-Serrabona González  
Director de la Revista. Facultad de Derecho. Universidad de Granada  
Catedrático de Derecho mercantil