

## Análisis judicial en España de la adulteración del voto por correo como delito electoral y la consecuente vulneración del derecho fundamental de participación

### La Incautación en la Era Digital: La Necesidad de una Supervisión Independiente Previa según los Estándares Internacionales y Europeos

Ibiza MELIÁN\*

RESUMEN: El presente trabajo muestra un análisis judicial en España del denominado comúnmente cohecho electoral, pese a que no se requiere la condición de “autoridad o funcionario público”. Delito contemplado en el artículo 146.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral (LO-REG). En concreto, se estudia la adulteración de los procesos electorales a través de la compra de votos por correo. Tipo delictual que supone una vulneración del derecho fundamental de participación consagrado en el artículo 23 de la Constitución española. A saber, la conculcación del legítimo derecho de los electores a decidir libremente y a ser elegidos en condiciones de igualdad. Prácticas que recuerdan a la de los caciques

---

\* Doctora en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad Rey Juan Carlos. Profesora de las asignaturas de Derecho en el grado de Turismo impartido por el centro adscrito a la Universidad de La Laguna, IRIARTE. Es graduada en Derecho, especialista en Mediación Civil y Mercantil, Mediación Laboral. Asimismo, dispone de un Máster Universitario en Derecho de las Administraciones Públicas, otro Máster en Comunicación Política y Empresarial y un Máster en Asesoría y Gestión de Inmuebles. Consultar su trayectoria completa en su web: <<https://ibizamelian.com/datos-personales/>>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-7623-4354>>. Contacto: <[ibizamelian@gmail.com](mailto:ibizamelian@gmail.com)>. Fecha de recepción: 30/01/2024. Fecha de aprobación: 12/04/2024.

durante la Restauración. Ergo, la hipótesis que se plantea es que el mantenimiento del poder se erige en el detonante que subyace en su comisión, mismo germen del antiguo caciquismo español.

**PALABRAS CLAVE:** corrupción; voto por correo; cohecho electoral; derecho de participación; caciquismo.

**ABSTRACT:** This paper provides a judicial analysis in Spain of what is commonly known as electoral bribery, although it does not require the condition of "authority or public official". This offence is provided for in Article 146.1.a) of the Organic Law 5/1985 of 19 June 1985 on the Electoral System (LOREG). Specifically, it concerns the manipulation of the electoral process through the purchase of postal votes. This type of offence violates Article 23 of the Spanish Constitution, which establishes the fundamental right to participate. In other words, it is a violation of the legitimate right of the electorate to decide freely and to be elected under conditions of equality. These practices are reminiscent of the practices of the political boss at the time of the Restoration. Therefore, the hypothesis presented is that the maintenance of power is the underlying trigger for their commission, the germ of the old Spanish bossism.

**KEYWORDS:** corruption; postal voting; electoral bribery; right of resale; bossism

## I. INTRODUCCIÓN

**G**arantizar la confianza de los ciudadanos en el sistema institucional pasa ineludiblemente por la legitimación de sus procesos electorales, fundamental para la consolidación de la democracia. De ahí que sea imprescindible estudiar cualquier desviación que pueda influir espuriamente en las elecciones. Sobre todo, si se quiere evitar que surjan movimientos populistas que aprovechen el consecuente descontento ciudadano para tratar de rescatar prácticas iliberales del pasado, algo tan recurrente en la historia española. Especialmente, cuando la brecha entre administradores y administrados se agranda a pasos agigantados. Sociedades en las que eslóganes como “democracia real ya” o “no nos representan” ponen en jaque lo hasta ahora consolidado.

Y buena prueba de este problema fueron las elecciones generales del 23 de julio de 2023 en España. Comicios que estuvieron caracterizados por su enorme polarización, tendencia que ha ido en aumento desde el 2021. Según lo atestiguado por la III Encuesta Nacional de Polarización Política 2023. Estudio cuantitativo llevado a cabo por el grupo de investigación del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia, CEMOP, durante esos comicios.

De manera análoga, la citada investigación llegó a la conclusión de que cuanto más polarizado estaba el encuestado mayor era su preferencia por férreos liderazgos políticos<sup>1</sup>. A saber, irrumpía en él una querencia por una especie del tan aclamado “cirujano de hierro” patrio preconizado por el regeneracionista Joaquín Costa y que tan trágica deriva provocó en el siglo XX. Nada más y nada menos que la dictadura de Miguel Primo de Rivera primero y su

---

<sup>1</sup> CEMOP, *III Encuesta Nacional de Polarización Política 2023*, Murcia, Grupo de Investigación de la Universidad de Murcia, 2023. Consultado en: <<https://www.cemopmurcia.es/estudios/iii-encuesta-nacional-de-polarizacion-politica-2023/>>.

emulación por Franco después<sup>2</sup>. En definitiva, alguien capaz de tomar las riendas del país y salvarlo de un eventual peligro, aunque eso suponga subvertir las reglas democráticas<sup>3</sup>.

En suma, la imposición de “ley y orden” en detrimento de libertad. En palabras del propio Costa: “... un cirujano de hierro, que conozca bien la anatomía del pueblo español [...]. Ese gobernante, ese libertador, que ha de sacar a la nación del cautiverio en que gime [...], y al propio tiempo ser un brazo armado”<sup>4</sup>.

A la polarización de los comicios del 2023 se añadieron las sospechas de fraude electoral. Todo ello dentro de la tónica habitual instaurada en las sociedades contemporáneas occidentales respecto a la propagación de bulos con la intención de incidir en los resultados. Baste como ejemplo de este tipo de actuaciones tan perjudiciales la advertencia lanzada por el secretario general de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres:

Las personas deberían estar guiadas por la verdad y no por falsedades a la hora de elegir a sus representantes. Sin embargo, si bien la tecnología ha transformado las formas en que recibimos y compartimos información, a veces se utiliza para engañar a la opinión pública o para alimentar la violencia y el odio<sup>5</sup>.

*Fake news* que encuentran su abono en el sesgo de confirmación arraigado en el clímax de enfrentamiento permanente. Porque al contrario de lo que se cree, el ser humano tiende a no querer salir de su zona de confort. Atento a creer todos aquellos

---

<sup>2</sup> BEN AMI, Sshlomo, *El cirujano de hierro: la dictadura de Primo de Rivera*, Barcelona, RBA Libros, 2012.

<sup>3</sup> CEMOP, *op. cit.*

<sup>4</sup> COSTA, Joaquín, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Madrid, Imprenta de los hijos de M.G. Hernández, 1902.

<sup>5</sup> QUIÑONES, Laura, “Las noticias falsas en las campañas electorales, un reto para la prensa y la democracia”, ONU, 3 de mayo de 2019. Consultado en: <<https://news.un.org/es/story/2019/05/1455281>>.

planteamientos que contribuyan a reafirmar su postura y reticente a escuchar los que la contradigan<sup>6</sup>.

Cuestión detectada por los algoritmos de las grandes plataformas y de la que se valen para retener durante un mayor tiempo al consumidor. De modo que puedan incrementar así su rentabilidad económica, al exponerlo al impacto de más anuncios publicitarios. En otras palabras, les proporcionan solo aquello que desean oír. Por ende, contrastar la noticia poco importa ya.

Realidad que ha demostrado empíricamente un reciente estudio de investigadores italianos. Hallazgos que han publicado en un artículo académico bajo el título: “The echo chamber effect on social media”. “Análisis comparativo de más de 100 millones de contenidos” que concluyó que los usuarios de las redes sociales tienden a agruparse en torno a grupos con ideas afines en pro de retroalimentarse entre sí. Resulta coherente entonces que las noticias falsas logren más alcance que las verdaderas. Favorecidas por el empuje de los seguidores que ven en ellas un reforzamiento de su pensamiento preexistente y por consiguiente están motivados a compartirlas<sup>7</sup>.

Falsedades, pues, que en el caso de las elecciones generales de 2023 españolas se encargó de desmontar, por ejemplo, la plataforma de comprobación de datos Maldita.es<sup>8</sup>. No obstante, lo hasta aquí relatado guardaría concomitancias con lo sucedido en cualquier sociedad occidental. Empero, la novedad incorporada en las elecciones de ese año fue una operación policial que hizo saltar

---

<sup>6</sup> LIMÓN LUQUE, Margarita, “Módulo 4: Elaboración y prueba de hipótesis”, en GABUCIO CEREZO, Fernando et al., *Psicología del pensamiento* (Segunda edición), Barcelona, FUOC, 2009, p. 22.

<sup>7</sup> CINELLI, Matteo *et al.*, “The echo chamber effect on social media”, *PNAS*, Vol. 118, n 9, 2021. DOI: <<https://doi.org/10.1073/pnas.2023301118>>.

<sup>8</sup> MALDITO BULO, “79 bulos y desinformaciones sobre las elecciones generales del 23 de julio”, *Maldita.es*, 28 de julio de 2023. Consultado en: <<https://maldita.es/malditobulo/20230717/bulos-desinformaciones-elecciones-generales-2023/>>.

todas las alarmas. Según detallaron los medios de comunicación nacionales, como el periódico *El Mundo*, a lo largo de diversas noticias publicadas.

En concreto, se informó acerca de que unos pinchazos telefónicos con autorización judicial, a raíz de una investigación relacionada con tráfico de drogas, detectaron una presunta trama de compra de votos por correo en la ciudad autónoma de Melilla. Graves sucesos que se saldaron con varias detenciones. Hipotéticamente, se pagaban hasta doscientos euros por cada uno. Incluso con anterioridad ya se habían condenado comportamientos similares en esa localidad<sup>9</sup>.

Además, en esta ocasión se investigó si en los hechos pudo darse una supuesta injerencia por parte de Marruecos. Luego de saltar las alarmas en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) tras detectar sospechosos encuentros en fechas cercanas. Datos que se pusieron rápidamente a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>10</sup>.

Tampoco algo inusual en el contexto internacional. Es por ello que la Unión Europea, en su Informe A9-0022/2022, ha resaltado la necesidad de “contrarrestar las injerencias extranjeras en los procesos electorales”. Razón por la que exhorta a proteger “todo el proceso electoral como una cuestión prioritaria de seguridad nacional y de la Unión, pues unas elecciones libres y justas constituyen la pieza central del proceso democrático”<sup>11</sup>. Específicamen-

---

<sup>9</sup> MARTIALAY, Ángela, “La compra de votos en Melilla se detectó en pinchazos telefónicos por tráfico de drogas”, *El Mundo*, 24 de mayo de 2023. Consultado en: <<https://www.elmundo.es/elecciones/elecciones-autonomicas/2023/05/24/646e69ecfc6c836b128b45d3.html>>.

<sup>10</sup> PEÑALOSA, Gema, “Afines a Aberchán se reunieron con agentes de Rabat antes del fraude electoral en Melilla”, *El Mundo*, 23 de mayo de 2023. Consultado en: <<https://www.elmundo.es/elecciones/elecciones-autonomicas/2023/05/23/646d0b1bfc6c83c2348b457a.html>>.

<sup>11</sup> Informe A9-0022/2022 del Parlamento Europeo sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en par-

te, alertó, en su posterior Informe A9-0187/2023, de “operaciones fraudulentas con las papeletas” e indicó “que, cuando se celebran elecciones, las papeletas deben tener un rastro documental verificable”. En resumidas cuentas, resaltó la trascendencia “de proteger la seguridad [...] de [...], entre otros, los [...] procedimientos de las oficinas electorales”<sup>12</sup>.

Por consiguiente, tan graves acontecimientos durante los comicios locales y autonómicos españoles del 28 de mayo de 2023 obligaron a adoptar medidas extraordinarias justo después, en las elecciones generales del 23 de julio. En consecuencia, se modificó el sistema existente hasta ese momento. De forma que, si el artículo 73.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (a partir de ahora, LOREG) no prevé explícitamente que el ciudadano tenga que mostrar su DNI a la hora de presentar su voto en la oficina de Correos, en dicha contienda sí se requirió<sup>13</sup>. Luego de la decisión adoptada por la Junta Electoral Central en su Instrucción 5/2023, de 8 de junio<sup>14</sup>.

Cabe destacar asimismo que durante la campaña electoral del 28 de mayo la policía llevó a cabo un considerable despliegue al

---

titular la desinformación. Consultado en: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0022\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0022_ES.html)>.

<sup>12</sup> Informe A9-0187/2023 sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en particular la desinformación. Consultado en: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0187\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0187_ES.html)>

<sup>13</sup> AMADE, Emilio, “Cómo se vota por correo y en qué fases se puede introducir un fraude como el investigado en Melilla”, *El Mundo*, 23 de mayo de 2023. Consultado en: <<https://www.elmundo.es/elecciones/elecciones-autonomicas/2023/05/23/646cd7effc6c83c1318b458d.html>>.

<sup>14</sup> INSTRUCCIÓN 5/2023, de 8 de junio, de la Junta Electoral Central, sobre la interpretación del artículo 73.3 de la LOREG, en lo que se refiere a la exigencia de la identificación personal del elector en la entrega de la documentación del voto por correspondencia en las oficinas de Correos. Consultado en: <<https://www.boe.es/eli/es/ins/2023/06/08/5>>.

objeto de impedir que los carteros fueran asaltados<sup>15</sup>. El fin último era evitar a toda costa que el derecho fundamental de “los ciudadanos [...] a participar en los asuntos públicos [...] por medio de representantes, libremente elegidos” se viera vulnerado. Precepto constitucional consagrado en el artículo 23.1 de la norma jurídica suprema española (desde aquí, CE). Relacionado íntimamente a su vez con el “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos” (artículo 23.2 CE).

De ahí la relevancia teórica y sustantiva de esta investigación descriptiva. Estudio concerniente a un análisis judicial sobre este tipo de conductas de corrupción electoral perpetradas en España y centradas en la adulteración del voto por correo. Examen que contribuya a colocar negro sobre blanco. Sucesos que ponen en entredicho la legitimidad del sistema democrático y que tan mala praxis tuvieron en el pasado histórico español. En especial, dentro del periodo de la Restauración regido por los caciques y que supuso a la postre su defenestración. Cuando lo normal era adulterar el proceso electoral desde el poder.

Ergo, se plantea un estudio de dogmática jurídica en pro de esbozar el *modus operandi* del tipo delictual. En sí, se busca responder a la pregunta de si es realmente el mantenimiento del poder el detonante que subyace en su comisión. Germen inherente al antiguo caciquismo español. Componendas que todavía hoy anidan en el imaginario colectivo nacional y ponen en entredicho la confianza en el sistema constitucional. Porque como aseverara el ilustre exponente del romanticismo español, Mariano José de Larra: “El corazón del hombre necesita creer algo, y cree mentiras cuando no encuentra verdades que creer”.

---

<sup>15</sup> PEÑALOSA, Gema, “Despliegue policial en el puerto y el aeropuerto en Melilla para impedir un fraude electoral: “Se pagan 200 euros por voto”, *El Mundo*, 18 de mayo de 2023. Consultado en: <<https://www.elmundo.es/elecciones/elecciones-autonomicas/2023/05/18/64666724e4d4d8ae0e8b456f.html>>.

## II. ANTECEDENTES: LA LACRA DEL CACIQUISMO ESPAÑOL

Por tanto, con el objetivo de abordar una cuestión de un enorme calado para el contexto español, se ha de empezar por clarificar qué se entiende por caciquismo. Lacra que ha carcomido durante demasiado tiempo las bases de esas eternas “dos Españas” que para Ortega y Gasset “viven juntas y que son perfectamente extrañas”.

Pero mientras que para el célebre filósofo una de las “dos Españas” era la “oficial, que se obstina en prolongar los gestos de una edad fenecida”. La otra correspondía a la “España aspirante, germinal, una España vital, tal vez no muy fuerte, pero [...] sincera, honrada, la cual, estorbada por la otra, no acierta a entrar de lleno en la historia”<sup>16</sup>. Mas, como presagió Antonio Machado en sus versos, al final “una de las dos”, inevitablemente, acabará por helar “el corazón” de los españoles que han de venir a este “mundo”<sup>17</sup>.

En cambio, otro insigne representante de la generación del 14, como fue Madariaga, abogaba por “la Tercera España”<sup>18</sup>. La que los constituyentes pretendieron reflejar en la carta magna de 1978 y que ahora tanto se pone en entredicho. En otras palabras, la España de la concordia, el avance y la libertad. Aquella en la que posturas divergentes hallaron un punto de encuentro gracias al texto constitucional. Un marco común en el que se respetasen y tolerasen los diferentes. Y qué mejor muestra de tan alto anhelo que usar los propios términos pronunciados por uno de los

---

<sup>16</sup> LAIN ENTRALGO, Pedro, “Por qué cayó Alfonso XIII”, *El País*, 9 de marzo de 1980. Consultado en: <[https://elpais.com/diario/1980/03/09/opinion/321404408\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1980/03/09/opinion/321404408_850215.html)>.

<sup>17</sup> Machado, Antonio, “Españolito que vienes al mundo”, en *Proverbios y cantares*, 1917.

<sup>18</sup> GIUSTINIANI, Eve, “El exilio de 1936 y la tercera España. Ortega y Gasset y los blancos de París, entre franquismo y liberalismo”, *Circunstancia*, núm. 19, 2009.

grandes artífices de ese hito, el expresidente del Gobierno Adolfo Suárez:

Nuestra Constitución es obra del más amplio y profundo consenso y es, por tanto, punto de encuentro y marco de diálogo de todos los españoles y de todas las partes territoriales que integran la nación española y del Estado de derecho. Es signo de reconciliación nacional y punto de partida para la profundización de nuestra convivencia democrática. Por primera vez en nuestra historia política no quisimos una constitución que implicara la imposición de unos españoles sobre otros, aunque esta proviniera del ejercicio legítimo de la mayoría parlamentaria<sup>19</sup>.

Debido a que esos intentos de imposición de una facción sobre la otra habían sido una constante permanente en la historia española. Polarización presente desde la mismísima Constitución de 1812. Al respecto diría en aquella etapa Blanco White: “España está dividida en dos partidos tan distantes entre sí por sus opiniones, intereses y miras, como el norte del mediodía”. Y preconizaba, si no se ponía remedio: “Males, y males sin fin, amenazan a mi infeliz patria; abatimiento, ahora; agitaciones y horrores, más adelante”<sup>20</sup>. Y no erró el escritor andaluz en su vaticinio.

Razón por la que el incremento de polarización actual pueda ser percibido como un peligroso fantasma del pasado. Hasta los algoritmos matemáticos ya ubican en el horizonte ese temido choque de trenes. O por lo menos eso infiere de los indicadores “el científico Peter Turchin”, ya denominado como “el Nostradamus de la Historia” debido a su modelo matemático de predicciones<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> QUEVEDO, Francisco, *Pasión por la libertad*, Barcelona, ÁLTERA, 2007, pp. 74-75.

<sup>20</sup> MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, José María, “Los inicios del pensamiento liberal español: José M<sup>a</sup> Blanco White”, *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, n.º 3, 2005. Consultado en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1396374>>.

<sup>21</sup> ARJONA, Daniel, “PETER TURCHIN. El historiador que adivina el futuro con modelos matemáticos: “Viene la tormenta perfecta de la violencia

Ahora bien, el caciquismo alcanzó su máxima vitalidad en la Restauración. Etapa que abarca desde 1874, con la vuelta al trono de los Borbones, hasta el advenimiento de la Segunda República en 1931. Término que se refiere al control ejercido por las élites locales en sus feudos y por medio de las redes clientelares generadas en torno a ellos. Sistema en el que los votos se otorgaban a cambio de los favores más variados. Vocable “cacique” que cogieron prestado los españoles de las Antillas al pasar por esas tierras y que designaba al líder local.

Sirva a modo de síntesis de tal comportamiento la descripción esbozada por el historiador y profesor ya jubilado de la Universidad de Zaragoza, Carmelo Romero Salvador, en su obra *Caciques y caciquismo en España (1834-2020)*: “Relaciones de poder y de influencia entre desiguales que conllevan patronazgos y clientelismos, paternalismos y dependencias, y, por tanto, favores y castigos, agradecimientos y maldiciones”<sup>22</sup>.

En suma, lo importante era aprovechar la debilidad del cooptado para por medio de la dádiva obligarlo a votar según el deseo de las élites gobernantes. Por consiguiente, quedaba anulada cualquier libertad de elección y el proceso se tornaba en una mera apariencia estética de la voluntad popular a través de las urnas.

Periodo histórico en el que se puso de moda el “pucherazo”. Visto que al igual que en un guiso, el cacique cocinaba las elecciones a su antojo para que se aupara al poder el que previamente había escogido. Elecciones en las que se hacía con el mando, normalmente el que las había convocado. Donde, entre otras prácticas, la compra de votos estuvo muy extendida: ya fuera a través de la concesión de cualquier beneficio, empleo o directamente mediante una entrega pecuniaria. De igual modo, resultaba clamorosa la inclusión en el censo electoral de los afines y la exclusión de los

---

política”<sup>22</sup>, *El Mundo*, 19 de enero de 2024. Consultado en: <<https://www.el-mundo.es/papel/futuro/2024/01/19/65a15bf4fdddff4d0b8b457b.html>>.

<sup>22</sup> ROMERO SALVADOR, Carmelo, *Caciques y caciquismo en España (1834-2020)*, Los Libros de La Catarata, Edición de Kindle, 2021, p. 16.

contrarios, hasta se mantenía a los difuntos para que alguno vivo lo suplantase.

Y todo pese a la aprobación en 1864 de una norma que pretendía poner coto a tales componendas. Promovida por el mismísimo Antonio Cánovas del Castillo, quien llegaría a ser uno de los personajes clave de la Restauración, “ministro de la Gobernación” en ese año. Texto jurídico cuya efectividad real fue prácticamente nula. De modo que poco después la ley electoral de 1878 intentó paliar en algo los reprobables actos. Hasta creó la figura del interventor que representa a cada partido que concurre a la contienda y está encargado de velar por la pulcritud legal del proceso. Amén de prohibir taxativamente el documento los distintos tipos de fraude que habían operado hasta ese instante.

Sin embargo, poco cambió. Porque en opinión de María Antonia Peña Guerrero, catedrática de Historia Contemporánea en la Universidad de Huelva: “La ley electoral, con sus virtudes y defectos, no era el principal problema de la situación política”. El talón de Aquiles se situaba en “[...] la cultura política española —infiltrada por el caciquismo y el clientelismo— y, sobre todo, el mal funcionamiento de las instancias de control los que hacían que su aplicación no se produjese de forma estricta, generando un clima de impunidad que conducía a la persistencia de prácticas corruptas que venían de muy atrás”.<sup>23</sup>

Corrupción fuertemente arraigada que ya denunciara en 1885 el liberal Gumersindo de Azcárate en su libro *El régimen parlamentario en la práctica*. Quien ponía también el foco en el caciquismo o en el “expedienteo”. Conducta esta última referida a la arbitrariedad cometida en la resolución de cualquier instancia ante la Administración Pública, cuyo dictamen acababa por

---

<sup>23</sup> Peña Guerrero, María Antonia, “Corrupción política y fraude electoral: un análisis comparado de España y Reino Unido a través de los textos legales de 1878 y 1883”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 49, 2023, pp. 249-278. Consultado en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9005158>>.

depender de la afinidad del solicitante con el cargo público que tenía que resolver. Hasta hablaba del mal endémico de la “empleomanía”, el ansia de la mayor parte de la población por conseguir a toda costa un puesto a cargo del erario. Sin dejar de mencionar la ficción que a la postre suponían las elecciones<sup>24</sup>. Quien detallaba sin ambages sobornos, de “[...] hacer votar a los muertos, la evaporación de sufragios que se depositan en la urna y la aparición de otros que nunca entraron en ella, las actas en que constan cosas que no han pasado o no figuran otras que han sucedido”<sup>25</sup>.

Mas como se verá, algunos de los mencionados desviados comportamientos todavía persisten en la actualidad.

Conclusivamente, el concepto de “corrupción electoral” se utiliza en este trabajo para referirse a aquellas actividades realizadas fuera del amparo legal en las elecciones. Y cuya intención última se dirige a alterar el legítimo derecho de los electores de decidir libremente y a ser elegido en condiciones de igualdad (artículo 23 CE).

### III. METODOLOGÍA

Con base en lo hasta aquí expuesto, a partir de ahora se llevará a cabo un estudio cualitativo de dogmática jurídica. Investigación centrada dentro de la corrupción electoral en la adulteración del voto por correo, en sí, un análisis descriptivo desde un enfoque interpretativista.

La pregunta que se aspira a responder es la siguiente: ¿los actos de corrupción electoral en la adulteración del voto por correo guardan relación con la aspiración de preservar el poder? Así pues, la variable dependiente u objeto de estudio son los actos de

---

<sup>24</sup> DE AZCÁRATE, Gumersindo, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1931 (Obra original publicada en 1885).

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 62.

corrupción electoral circunscritos a la adulteración del voto por correo. Mientras que la independiente, o aquella que afecta a la dependiente, se circunscribe al mantenimiento del poder. En tanto, la hipótesis a validar o refutar sería que realmente el mantenimiento del poder se erige en el detonante que subyace en su comisión. Mismo germen del antiguo caciquismo español.

De manera que en primer lugar se examinará el alcance conferido por el Tribunal Constitucional al derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución española. Asimismo, se describirá el art. 146.1.a) de la LOREG en el que se sanciona la compra de votos; tipo comúnmente calificado como “cohecho electoral”, a pesar de producirse entre particulares<sup>26</sup>.

Y acto seguido se analizarán distintas sentencias condenatorias, emitidas por tribunales españoles, en lo tocante al voto por correo. Así pues, se comenzará por la sentencia del Tribunal Supremo número 120/2021, de la Sala Segunda, de lo Penal y de fecha 11 de febrero de 2021. Donde se produjo en el mismo lugar un *modus operandi* muy similar al de la contienda electoral del 23 de julio de 2023 y que, en esta ocasión, finalmente la policía pudo abortar.

#### IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Constitución española confiere el carácter de fundamental al derecho de todos los españoles “a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (artículo 23.1 CE). Relacionado a su vez íntimamente con el “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos” (artículo 23.2 CE). Puesto que, como ha recordado el Tribunal Constitucional en una de sus últimas sentencias (desde

---

<sup>26</sup> BENÍTEZ ORTÚZAR, Ignacio (dir.), *Corrupción electoral. Delitos e infracciones electorales*, Madrid, Editorial Dykinson, 2019, p. 182.

ahora STC), en concreto la 95/2023, emitida el 12 de septiembre de 2023 (Fundamento Jurídico 4):

[...] derecho de sufragio activo y pasivo, conexión que no puede desconocerse a la hora de interpretarlos, pues, ambos derechos “son aspectos indisociables de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto” (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2). Así se viene entendiendo en constante y uniforme doctrina constitucional que, al realizar una interpretación conjunta del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes y del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos con los requisitos que señalen las leyes, ha afirmado que se trata de “dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art. 1 CE”, que se presuponen mutuamente y aparecen “como modalidades o variantes del mismo principio de representación política” (SSTC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3, y 119/1995, de 17 de julio, FJ 2), lo que “permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran” (SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3, y 153/2003, de 17 de julio, FJ 8).

Debido a su sobresaliente papel, la LOREG recoge en la sección segunda del capítulo VIII propiamente los “delitos e infracciones electorales”. Entre ellos cabe citar el artículo 146.1.a). Tipo comúnmente denominado cohecho electoral, ya que castiga al que “por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas, soliciten directa o indirectamente el voto de algún elector, o le induzcan a la abstención”. Pese a que la actuación se pueda realizar entre particulares. Es decir, sin necesidad de poseer la condición de “autoridad o funcionario público” como establece el artículo 419 del Código Penal para el cohecho propiamente,

precepto incluido dentro de los “delitos contra la Administración pública”.

Y es que un supuesto muy parecido al acontecido en Melilla con el voto por correo, en las elecciones autonómicas y municipales del 28 de mayo de 2023, se había ya dado antes en ese lugar. Hechos que recibieron la correspondiente condena judicial al considerarse perpetrado el delito. En aquella ocasión atañía a las elecciones generales, a las del 9 de marzo de 2008. A la luz de lo descrito por la sala segunda de lo penal del Tribunal Supremo, en su sentencia 120/2021, de 11 de febrero de 2021.

Como se ha expuesto, la vulneración aquí se pudo igualmente perpetrar porque si bien el elector tiene la obligación de identificarse a la hora de solicitar el voto por correo, no es necesario cuando lo va a depositar. Por tanto, el votante se personaba en la oficina de Correos y pedía ejercer esta modalidad. Acto seguido “entregaba el resguardo de la solicitud” al supuesto sujeto de la formación política que lo había contactado. Trámite necesario, porque “con dicho resguardo se localizaría el sobre con documentación electoral en el caso de que el destinatario no la recibiese o no la entregase a los acusados”. Hasta utilizaron las sedes de los partidos para estos menesteres.

Lo que se le prometía a cambio era “que serían contratados en los planes de empleo con preferencia a otras personas”. Un aliciente considerable dado el enorme número de parados de la zona. “La propagación de la noticia de la posibilidad de obtener trabajo a cambio de solicitar el voto por correo fue tal que el porcentaje de votos por correo aumentó ese año más del doble ([...] 11,42 %) con respecto a las elecciones generales de 2004 (5,39 %)”. Si bien, la trama salió a la luz porque no se cumplió con lo que se prometió y los concernidos se percataron del timo, por lo que alzaron la voz.

Para el Tribunal “lo relevante” respecto a este tipo delictual no es que la solicitud se llevase “a cabo de forma directa o indirecta”, sino

[...] que un elector ve cómo es solicitado para que emita el voto en determinado sentido, coincida o no con su voluntad, influyendo espuriamente en esta, con recompensa, dádiva o remuneración, que, con la solicitud de voto, se efectúa, bien a favor del mismo elector, bien de cualquier otra persona, si esa remuneración, recompensa o dádiva puede influir, forzándola, en la voluntad del titular del derecho de voto (STS 731/2012, de 25 de septiembre). La realidad de la promesa, junto a su viabilidad, desde la perspectiva del votante, es suficiente para pervertir la particular decisión del sentido del voto, o incluso de la abstención, que es precisamente lo que pretende evitar, con su castigo, el delito previsto en el art. 146.1.a) (LOREG).

Conclusivamente, “el delito imputado se consuma por el mero hecho de la solicitud. Sea o no atendida por el destinatario de la bastarda influencia. Incluso vote o no el titular de ese derecho”. (Fundamento de Derecho noveno)

La proposición de trabajo a cambio del voto por correo parece bastante común. Así, en otra sentencia, en la que se juzgó este tipo de conducta, lo que se ofreció en dicha ocasión por parte de un alcalde y una concejala a un trabajador de un municipio andaluz fue la posibilidad de mantener su puesto e incrementar el sueldo. Individuo que “desempeñaba” la labor “de Conserje de un Centro educativo dependiente” del consistorio<sup>27</sup>.

De manera análoga, “una alcaldesa” de un municipio caceño ofreció a un trabajador del Ayuntamiento “continuar con su actividad laboral” a cambio del voto por correo, tanto el de él como el de su cónyuge. Y a otro le habló de contratar “a su pareja”, quien acabó por desempeñar labores de “peón de limpieza”<sup>28</sup>.

Además del típico trabajo, se han llegado a prometer, por parte nuevamente de un alcalde y una concejala de un ayuntamiento

---

<sup>27</sup> STS 485/2006, 28 de abril de 2006.

<sup>28</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Cáceres, Sección 2ª, 38/2017 de 23 de febrero de 2017.

aquí murciano, “determinadas prestaciones consistentes en ayudas en comida u otras”<sup>29</sup>. En un caso específico, otra vez acontecido en Melilla, se trataba de “vales de comida de 60 euros canjeables en los supermercados”. Expedidos por la “Viceconsejería de Bienestar Social de Melilla y firmados por el otro acusado [...] que ostentaba el cargo de viceconsejero”. Los cuales únicamente se entregaban una vez se habían aportado “los ejemplares de solicitud de voto por correos”. La resolución deja claro el *modus operandi*:

[...] el acusado, a cambio de la entrega de vales de comida de la Ciudad Autónoma, obtenía, por parte del solicitante del voto por correo, toda la documentación necesaria para votar por él, determinando el sentido de su voto, en tanto el elector, le entregaba la documentación y se desentendía de su voto en tanto la tramitación posterior de su voto por correo, no requería su intervención personal<sup>30</sup>.

O sea, dado que a la hora de depositar el voto no se requería al elector identificarse, se dejaba una vía abierta para perpetrar el delito. Punto que únicamente se cambió para las elecciones generales del 23 de julio del 2023 y debido, como la propia instrucción de la Junta Electoral Central relata, a la “inquietud social sobre la seguridad en el procedimiento del voto por correspondencia” (Instrucción 5/2023).

Porque el artículo 73.3 LOREG “(...) exige que el elector remita por correo certificado la documentación que contiene el sobre o los sobres de votación junto con el certificado de inscripción en el censo electoral, pero no dice nada sobre si esa entrega debe hacerla de forma personal”.

Hasta el referido pronunciamiento de “la Junta Electoral Central” se había interpretado que “al no hacer la ley, ninguna men-

---

<sup>29</sup> STS 731/2012, de 25 septiembre 2012.

<sup>30</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga, Sección 7ª, 47/2022 de 11 mayo de 2022.

ción a la identificación personal del elector [...] no podía ser exigida por el personal de Correos”.

Es por eso que para las elecciones generales del 23 de julio de 2023 se acordó lo siguiente:

El elector que ejerza su derecho de sufragio por el procedimiento del voto por correspondencia deberá entregar personalmente en las oficinas de Correos la documentación necesaria para el ejercicio de ese voto, en los términos previstos en el artículo 73.3 de la LOREG. Para ello deberá identificarse mediante documento nacional de identidad, pasaporte, permiso de conducir, tarjeta de residencia o cualquier otro documento válido que permita identificar al elector, debiendo el personal de Correos proceder a su comprobación<sup>31</sup>.

Al fin y al cabo, el artículo 146.1.a) trae a la memoria prácticas del pasado. Cuando el que se situaba en la posición de poder, detectaba la debilidad del que se situaba por debajo y procuraba comprar su voluntad. Su intención última era mantenerse en el cargo y continuar disfrutando, por tanto, de los beneficios que eso comporta. Luego, las pretensiones y las formas de proceder desde ese entonces no han cambiado demasiado.

## V. CONCLUSIONES

Conclusivamente, a lo largo de este estudio se ha tratado de exponer cómo a través de la compra del voto por correo, delito tipificado en el artículo 146.1.a) de la LOREG, se busca el acceso al poder. Acto ilícito mayormente cometido por aquellos que lo ostentan

---

<sup>31</sup> INSTRUCCIÓN 5/2023, de 8 de junio, de la Junta Electoral Central, sobre la interpretación del artículo 73.3 de la LOREG, en lo que se refiere a la exigencia de la identificación personal del elector en la entrega de la documentación del voto por correspondencia en las oficinas de Correos. Consultado en: <<https://www.boe.es/eli/es/ins/2023/06/08/5>>.

como vía para preservarlo. Se confirma, pues, la hipótesis planteada inicialmente.

Coehecho electoral, como se le llama comúnmente a pesar de producirse entre particulares, que se yergue a modo de rémora del caciquismo español. Su objetivo es hallar la debilidad del cooptado con el propósito de subvertir su “derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Conforme a lo decretado por el artículo 23.1 CE.

Es por ello que probablemente la solución para extirpar la lacra del caciquismo del alma española pase por reducir las brechas sociales existentes. Visto que, como asegura Carmelo Romero Salvador en su libro sobre un mal tan patrio: “[...] solo en la medida en que las personas, y la sociedad en su conjunto, sean más igualitarias económica y culturalmente, y por tanto el poder esté mucho más equilibrado en todos los aspectos, el tronco del caciquismo irá extendiendo muchas menos ramas”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> ROMERO SALVADOR, Carmelo, *op. cit.*, p. 184.