

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: «El carácter dinámico del régimen electoral español». Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, 214 págs.

JAVIER FERNÁNDEZ RIVAYA (*)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales publica en la colección «Cuadernos y Debates» un trabajo doctrinal, cercano, útil, optimista, comprometido y, como prologa el Catedrático de la disciplina y Rector de la Universidad Rey Juan Carlos, Pedro González-Trevijano, «desmarcado de trabajos académicos excesivamente teóricos y alejados de la realidad y de la praxis, que acomete sin ambages las perspectivas futuras de una materia que domina». Se trata de una obra de madurez de un estudioso del Derecho Electoral, una de las especialidades del Derecho Constitucional, como es Enrique Arnaldo, quien durante más de diez años fue sucesivamente Asesor jurídico y Director de Asistencia Técnico-Jurídica de la Junta Electoral Central.

La obra se estructura sobre la base de una introducción que sirve de punto de partida y planteamiento para los argumentos que se desarrollan en las dos partes fundamentales. Así, el autor parte de un concepto de democracia, o poder electoral, entendido no como una realidad alcanzada, sino como una obra perfectible, por cuanto su fin último es asegurar la plena identidad entre gobernantes y gobernados, demandando, a mi modo de ver, una mayor «humildad» por parte del legislador traducida en una visión crí-

(*) Abogado.

tica de su obra que le lleve, cuando sea necesario, a reconsiderarla sin complejos, con las miras puestas en la consecución del ideal democrático más óptimo.

Y es ahí donde reside el carácter dinámico del régimen electoral, esto es, el principio democrático exige, con los solos límites que impone nuestra Norma Fundamental, un constante, despierto y eficaz proceso de continua mejora, de robustecimiento de los mecanismos electorales, que hagan del sistema electoral la vía a través de la cual alcanzar esa plena y compleja identificación entre gobernantes y gobernados a la que antes aludía y que es condición *sine qua non* para el mantenimiento de un Estado social y democrático de Derecho sin fragmentaciones ni crisis.

En la primera parte se lleva a cabo un minucioso estudio de las distintas normas que han regulado el sistema electoral español, comenzando por «la primera Ley Electoral moderna en nuestro país» (Bassols Comá), la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977, hasta la LOREG, de 19 de junio de 1985, así como las diez reformas de las que ésta ha sido objeto, analizando con mayor detenimiento la del año 1991, por su especial relevancia, pues ha sido la más profunda, ya que afectó a más de setenta preceptos referidos a la Administración Electoral, a la convocatoria de elecciones, a la campaña electoral, al escrutinio general, al recurso contencioso-electoral, a la financiación electoral y al régimen de incompatibilidades de diputados y senadores. La reforma de 1992, sobre la que el autor también presta especial atención, modificó lo relativo al voto por correo «en aras de incrementar las garantías de personalidad de sufragio, por un lado, y la plena efectividad del voto emitido por correo, por otro».

Esta primera parte, más de análisis que doctrinal, constituye un punto de partida general necesario para la comprensión del desarrollo de nuestro sistema electoral, que ayuda, destacando cómo se han ido solventando las deficiencias de las que en un determinado momento ha adolecido, a entender hacia dónde se dirige, esto es, cuál es el espíritu del Derecho Electoral español, cuya evolución resulta imprescindible conocer para discernir qué es posible y qué no, pues como decía T.S. Elliot, «la conciencia del pasado es condición indispensable para tener conciencia de presente» a lo que cabe añadir que también lo es para tener la vista puesta en el futuro.

Partiendo de la base de la primera parte, por lo demás fundamental, el profesor Arnaldo ubica el núcleo de su obra en la segunda, en la que concre-

ta las diferentes propuestas de reforma, argumentadas con el objeto de perfeccionar nuestro sistema electoral «sin vocación rupturista», reformas las cuales favorecen «unas elecciones más libres, más abiertas y competitivas, más limpias, más baratas y, por supuesto, más participativas e integradoras». Se apunta y desarrolla un conjunto de medidas que requiere no más reformas parciales y acumulativas de la Ley Electoral, sino la elaboración *ex novo* de la misma.

En primer lugar, el autor centra su estudio en posibles reformas traducidas en mejoras de la Administración Electoral. Comienza analizando las Juntas Electorales. Así, sin perjuicio de propuestas de reformas concretas en cuanto a su estructura, organización y funcionamiento (páginas 89-95), desde la consideración de las competencias de la Administración Electoral pone de relieve que la huida de un modelo burocrático ha permitido asegurar su eficacia. No obstante, y lejos de propugnar una Administración Electoral gigante o elefantiásica, defiende que las competencias ostentadas por las Administraciones Públicas, excluidas las relativas a la disposición de medios personales y materiales, deberían pasar a depender de la Administración Electoral, especialmente en materia censal o de información sobre los resultados provisionales.

Respecto de la regulación de las Mesas Electorales (páginas 104 y siguientes) dice el profesor Arnaldo que si bien la contenida en la LOREG es correcta, cabe reconsiderar determinados aspectos muy concretos, cuales son, entre otros, excepcionar de las Mesas en las elecciones locales y al Parlamento Europeo a los ciudadanos de la Unión Europea censados en nuestro país, por los problemas lingüísticos que se pueden producir, sobre todo en el supuesto de que les corresponda presidir la Mesa. A su vez, propone que los Secretarios de los Ayuntamientos, bajo la supervisión de las Juntas Electorales de Zona, impartan sesiones informativas a los miembros de las Mesas para solventar las dudas que les plantee la función que se les encomienda.

Analiza después el Censo Electoral, que tras la reforma habida en 1995 ha dejado de ser una institución conflictiva y polémica, pero a la que también se le pueden formular objeciones. En este sentido, se hace necesaria la incorporación del número del Documento Nacional de Identidad de los censados, pues de esta manera se garantiza que cada elector tenga una única inscripción. Por otro lado, defiende la integración de la Oficina del Censo Electoral en la Junta Electoral Central para acabar con la gubernamental-

zación del Censo, de manera que la Administración Electoral sea también la Administración censal, como requiere la naturaleza del instrumento básico para la celebración de las elecciones en un modelo institucional como el configurado por la LOREG de desapoderamiento de la Administración Pública ordinaria en relación con la actividad no material del proceso electoral. A su vez, pone de manifiesto la necesaria atribución al Juez de Primera Instancia de los recursos contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral, y no al Juez de lo Contencioso-administrativo, cuestión ésta en la que se opone al planteamiento de Entrena Cuesta, Serena Velloso, Bastida Freijedo y Fernández Segado, entre otros.

Respecto a la campaña electoral sugiere que se establezca una fecha real de inicio, que podría ser la de presentación de las candidaturas, cuyo plazo se podría reducir de los cinco días actuales a tres. La disposición de los espacios gratuitos no se adelantaría, sin embargo, porque es necesario esperar a la proclamación para su reparto. Se conseguiría así terminar con la ficción del inicio de la campaña electoral el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria, cuando realmente comienza con ésta misma e incluso anticipadamente. Aborda también la cuestión de la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de titularidad pública, proponiendo una reducción proporcional de los tiempos, que favorezca la presencia diaria de los grandes partidos y haga menos atractiva la presentación de candidaturas a los minúsculos. También propone suprimir el tiempo concedido a los que no obtuvieron representación, pues nada justifica su derecho a disponer gratuitamente del mismo.

Continuando en la línea de exposición previa a la proposición de reformas o aspectos susceptibles de mejora, lo cual facilita la comprensión de la materia no sólo a los ilustrados en ella, el profesor Arnaldo analiza los relativos a las encuestas electorales. Así, en primer lugar, opina que sería más acertado remitir a la Junta Electoral Central la tarea de determinar los elementos que deben integrar el contenido de la ficha técnica de las encuestas que sean objeto de publicación, pues se conseguiría de esta manera facilitar la tarea de modificación de la ficha de cara a solucionar sus defectos y se dotaría a la misma de una mayor flexibilidad para poder adaptar su contenido a las diferentes circunstancias de quienes difunden las encuestas. Junto a otras mejoras (a las que alude en las páginas 149 a 154), propone reforzar el poder de control de las encuestas por parte de la Junta Electoral Central, lo que ha de empezar por permitir que actúe de oficio y no sólo a instancia de parte como hasta ahora.

En cuanto a las papeletas electorales, denuncia que el sistema de papeleta múltiple, que en modo alguno viene impuesto por nuestro sistema electoral proporcional, es «netamente perturbador», pues eleva extraordinariamente el gasto oficial de las elecciones y complica el proceso de confección de las papeletas y su distribución tanto en los colegios electorales, como por correo a través de la OCE. En su opinión, con la papeleta única, «más racional, más económica, más garantista y transparente», se daría solución a problemas que afectan incluso a la libertad y el secreto de sufragio, además de a otros derivados de complicadas operaciones escrutadoras de la Mesa Electoral. Por último, señala que no coincide con quienes proponen eliminar el sobre en el que se introduce la papeleta, pues es un elemento insustituible para garantizar el secreto del voto, ni con los que proponen suprimir el *mailing* o «buzoneo», que constituye una forma de comunicación personal con el elector mediante el envío de papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral, aunque sí defiende, emulando el sistema francés, su articulación como «mailing oficial», en el que la Administración Electoral remita a cada elector la carta de presentación de todos los líderes políticos o cabezas de lista e, incluso, un ejemplar de la papeleta única.

A continuación el autor dedica un capítulo a los procedimientos de votación, poniendo de manifiesto la llamativa excepción que supone que en España no sea obligatorio pasar por la cabina electoral para que cada elector, con absoluta intimidad, elija su opción, sin la «más o menos ordenada convergencia de ojos y manos» que tiene lugar ante la Mesa Electoral. A su vez propone que los colegios electorales abran sus puertas una hora más, pues de esta manera se facilitarían el acceso a un mayor número de votantes, reduciéndose, con toda probabilidad, el de quien acude al voto por correo. Analiza otros detalles (páginas 163 y siguientes) proponiendo diversas medidas entre las que cabe destacar, por su sensibilidad, la de facultar al Presidente de la Mesa Electoral a recibir en mano el voto de los minusválidos a los que resulte difícil el acceso al interior del colegio electoral.

El siguiente capítulo lo dedica a una cuestión tan actual como necesitada de mayor regulación electoral, cual es la aplicación de las nuevas tecnologías al procedimiento de emisión de voto a través de la urna electrónica, pues en nuestro país tal aplicación tecnológica se limita a la fase preparatoria, al recuento y a la publicación de los resultados. Con prudencia y sin optar por «ensayos de laboratorio», el profesor Arnaldo no ve inconveniente en aplicarlas siempre que se garanticen los principios basilares del sufragio

(personalidad, igualdad, libertad y secreto), lo que puede ser llevado eficazmente con la tecnología disponible.

A continuación dedica un capítulo al recurso contencioso electoral. La regulación contenida en la LOREG no corrige el error técnico consistente en no definir lo que las partes pueden pedir al Tribunal de lo Contencioso-administrativo, sino que «sólo enumera las distintas cosas que la sentencia puede dar a las partes» (Entrena Cuesta). A su vez, propone leves retoques a la regulación de este recurso, contenida en el Capítulo VI del Título I de la LOREG, empezando por la reducción del plazo de cuatro días para presentar alegaciones, en aras de una más pronta resolución del conflicto electoral sustentado. El autor crítica, coincidiendo en este punto con Santolaya Manchetti, la intervención del Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo, prevista por la LOREG desde la reforma de 1991, pues nuestra Constitución rechazó residenciar en el Alto Tribunal el control de las elecciones, por lo que resulta constitucionalmente legítimo que el legislador electoral entienda agotada la justicia electoral en la jurisdicción ordinaria.

El último capítulo de «*El carácter dinámico del régimen electoral español*» se dedica a los delitos e infracciones electorales. La regulación jurídica de los delitos electorales resulta, en opinión del autor, especialmente criticable. La correspondencia entre la LOREG y el Código Penal ha resultado quebrada desde la entrada en vigor del Código Penal de 1995, especialmente por lo que se refiere a las nuevas concepciones sobre las penas y sus clases que hace difícil su equivalencia, en particular, con las multas, pues en relación con las penas privativas de libertad la Disposición Adicional Undécima establece las reglas de equivalencia (páginas 191 a 197).