

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel (coordinación);
VV.AA: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral
General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, Madrid, Ed. La ley,
2014. 1945 pp.

ANTONIO DORADO SÁNCHEZ (*)

I

Como señaló Pérez Serrano: *“pudiera decirse que, centrada la vida del estado moderno en torno al tema electoral, no ha habido apenas autor que no preconice un nuevo sistema, ni movimiento político que no funde una solución propia, ni país que no se haya aventurado a ensayar alguna novedad particular”*(1) por tanto, a nadie debe extrañar que nuestro legislador optara por idear un sistema electoral propio, cosa que hizo a través de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). Régimen que, siguiendo lo preconizado por el maestro ceutí, aun bebiendo de distintas fuentes de referencia obligada en el marco de los regímenes democráticos europeos de nuestro entorno, mantendrá unas señas de identidad propias que se han ido acentuando con las reformas parciales, —17 hasta el momento—, de mayor o menor intensidad que con posterioridad se han producido.

Así, y como quiera que no existen dos sistemas electorales idénticos, es clara la necesidad de analizar jurídicamente el Régimen Electoral patrio para, de esa forma, indagar sobre el alcance, significado, y puesta en práctica de sus normas. A ésta labor la doctrina ha dedicado no pocos manuales de derecho electoral en los últimos años. Estas Obras, sin embargo, por su orientación eminentemente docente, tratan de dar una visión holística y abstracta que dista mucho de las necesidades de todo aquél jurista o interesado en la materia que pre-

(*) Licenciado en Derecho, Abogado.

(1) PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Civitas, Madrid, 1976, pág 351.

cise de un conocimiento mucho más exhaustivo de ésta, que venga, en definitiva, a resolver no sólo cuestiones de índole general, sino las casuísticas y específicas. Esta necesidad básica queda ahora resuelta con el libro que va a ser objeto de nuestro análisis: los “*Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*”, editados por la editorial *La Ley* bajo la Coordinación de Manuel Delgado-Iribarren, cuya primera edición ha visto la luz en Madrid a junio de 2014.

II

La idea de una obra que comente sistemáticamente la LOREG no es, sin embargo, novedosa ya que hace más de 25 años que la Editorial Civitas, realizara lo propio bajo la coordinación de Luis Cazorla Prieto. No obstante, la necesidad de realizar un nuevo examen sistemático a la LOREG encuentra su justificación en la prolija doctrina de la Junta Electoral Central y la jurisprudencia, muy especialmente la constitucional, tal y como introduce González Rivas en su estudio incluido al inicio de la obra, del que daremos cuenta más adelante.

Así, con la LOREG ha sucedido algo similar a lo que Santamaría Pastor preconizaba sobre la Constitución Española, al afirmar que, si bien al igual que toda norma jurídica en el momento de su entrada en vigor, la constitución no es más que un conjunto de disposiciones o textos lingüísticos de carácter imperativo, poco a poco éste esqueleto se iría enriqueciendo a través de la interpretación y la jurisprudencia constitucional de forma muy semejante a la manera en que la hiedra termina cubriendo el muro.

De igual forma, las decenas de instrucciones y los miles de acuerdos de la Junta Electoral Central han ido dotando a la LOREG, junto a la ya apuntada Jurisprudencia, de una interpretación clara y precisa que forman el tupido muro del Régimen Electoral General.

Esta Interpretación, por otra parte, no puede desconectarse de la natural vocación reglamentista de la LOREG ya que, como señaló Arnaldo Alcubilla, si por algo se diferencia la ley electoral de otras leyes nucleares del sistema democrático es por su mayor nivel de

concreción y detalle(2) Por tanto, a la hora de la práctica electoral será ésta norma, la LOREG, sobre la que recaiga la mayor parte de las interpretaciones y resoluciones a colación de los recursos y procedimientos incoados durante los diferentes procesos electorales. Toda esta labor, ha sido ahora compilada y expuesta de una forma clara, didáctica y enormemente útil por la obra que nos ocupa.

A toda esta labor actualizadora y complementaria a los *Comentarios* que en su día coordinara Cazorla, viene a sumarse la innovación nada desdeñable del examen, también sistemático, del articulado de la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero, *de regulación de las distintas modalidades de Referéndum* (LOR), disposición que, como señala el propio Delgado-Iribarren en la presentación de la obra, ha tenido una indudable relevancia en el pasado y posiblemente también la tenga en el futuro. Con ello no hace sino ponerse de manifiesto lo oportuno de esta publicación en el contexto político actual al cual nos referiremos más adelante.

III

Lo primero que nos hace caer en la cuenta de lo extraordinario de los “*Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*” es la importancia del elenco de autores seleccionados, todos ellos juristas con un profundo conocimiento sobre la materia, en su mayoría letrados de las Cortes Generales, pero contando también con la presencia de especialistas en la disciplina electoral tan destacables como el catedrático de Derecho Constitucional y Vocal de la Junta Electoral Central Pablo Santolaya Machetti, o el magistrado del Tribunal Supremo y antiguo Vocal de la JEC, José Manuel Maza Martín.

Así, el examen de la LOREG corre a cargo de Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, (letrado de las Cortes Generales, director de la Secretaría Técnica de la JEC, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos y coordinador, como dijimos,

(2) VVAA. *Diccionario Electoral*, Ed. La Ley. Madrid, 2009. Pág. 315 voz: “*Ley Electoral*” por ARNALDO ALCUBILLA, Enrique.

de toda la obra); Fabio Pascua Mateo (profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, Director General del Servicio Jurídico de la CNMV y letrado de las Cortes Generales); Francisco J. Visedo Mazón, (Letrado Mayor de *Les Corts Valencianes* y profesor de Derecho Constitucional de la *Universitat de Valencia* y del *CEU*); Lidia García Fernández (letrada de las Cortes Generales); María Rosa Ripollés Serrano, (letrada de las Cortes Generales, Directora de Estudios del Congreso de los Diputados y profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Pontificia de Comillas [ICADE]); Carmen Robles Miguel, (técnico de la Administración Civil del Estado, y Consejera Técnica de la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas); Vicente Moret Millás, (letrado de las Cortes Generales y profesor asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense); Piedad García-Escudero Márquez, (letrada de las Cortes Generales y catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense); Alfonso Cuenca Miranda, (letrado de las Cortes Generales); Raquel Marañón Gómez, (Secretaria General de la Asamblea de Madrid y letrada de las Cortes Generales); Enrique Arnaldo Alcubilla, (letrado de las Cortes Generales y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos); Ramón Entrena Cuesta, (abogado y letrado de las Cortes Generales); Mercedes Araújo Díaz de Terán, (letrada de las Cortes Generales); Ana Aizpuru Segura, (letrada de las Cortes Generales); y los ya citados Santolaya Machetti y Maza Martín.

Por su parte el estudio de la LOR ha sido realizado por Alfonso Cuenca Miranda, Carmen Robles Miguel, Manuel Delgado-Iribarren García-Campero y Raquel Marañón Gómez.

El cuadro de autores apenas señalado es difícilmente superable debido al excelente equilibrio entre conocimientos técnicos, teóricos y prácticos de quienes no solamente han realizado un completo estudio del derecho electoral, como los catedráticos y letrados referidos, sino que han tenido la ocasión de ser parte activa del proceso de interpretación y aplicación del mismo, en este caso por miembros o ex miembros de la JEC o del propio coordinador de la obra, actualmente Director de la Secretaría Técnica de la JEC.

La solidez de este elenco de autores se ve reforzada por una colaboración de excepción, la del Magistrado del Tribunal Constitucional

y del Tribunal supremo y antiguo vocal de la JEC, Juan José González Rivas, que realiza un estudio introductorio al cual pasamos a referirnos.

IV

Así, centrándonos en la estructura de la obra, ésta comienza, con el referido estudio que, bajo el título de “*la evolución e importancia de la doctrina constitucional en materia electoral: síntesis expositiva de criterios de aplicación*”, nos lleva de la mano de la jurisprudencia del Alto Tribunal a realizar un recorrido por la interpretación y significado que éste ha dado a los principales principios constitucionales relevantes en materia electoral.

El estudio parte de la clarificación del distinto papel que el Tribunal Supremo y el Constitucional deben jugar en la labor de interpretación y aplicación de las normas electorales. Realizada esta distinción, González Rivas estudia los distintos criterios y principios esenciales que conforman la jurisprudencia constitucional en materia electoral, para, a continuación introducir una síntesis expositiva de criterios de aplicación desde la estricta perspectiva jurídico-constitucional centrándose ya en el concreto contenido del derecho de sufragio (23 CE), su efectividad y su conexión con el resto de derechos fundamentales. Fruto de este recorrido por la doctrina del Tribunal Constitucional es posible ya finalizar el estudio exponiendo las características básicas del sistema electoral español.

Toda esta exposición de la jurisprudencia constitucional lleva al autor a una conclusión básica: la de ceñir el papel del Tribunal Constitucional al de revisor —en caso de ser instado a ello— de la legalidad electoral en tanto en cuanto ésta se conecte con el derecho fundamental contenido en el 23 CE. Por tanto la labor que en materia constitucional realice el Alto Tribunal será la de determinar si la labor de interpretación de la legalidad configuradora del derecho de sufragio se ha llevado a cabo *secundum Constitutionem* de manera que haya quedado indemne el contenido esencial del derecho reconocido en el artículo 23 CE.

Tras el clarificador estudio al que acabamos de hacer referencia, es hora de abordar el comentario sistemático a la LOREG del cual expondremos sus características estructurales básicas.

La referida estructura formal es, invariablemente la de comenzar con la transcripción del artículo o artículos a estudiar seguido por las concordancias de éste con otros de la misma ley y, finalmente el comentario doctrinal en sí.

Respecto a los dos primeros apartados de la estructura, únicamente destacar la enorme utilidad práctica de la exposición de las concordancias del artículo que se va a estudiar con otros preceptos de la misma ley, ya que permiten al lector tanto la rápida identificación del tema a tratar como la posibilidad de ampliar su información rápidamente con la consulta de otro artículo comentado en la misma obra, facilitando una labor que de otra forma sería hartamente compleja y requeriría de un conocimiento profundo de toda la ley, lo cual únicamente está al alcance de los muy expertos en la materia.

Mayor importancia tiene hacer una referencia sobre la estructura del comentario doctrinal a cada articulado ya que, a pesar de que —tal y como se nos avisa en la presentación de la obra— los autores hayan tenido plena libertad para realizar su comentario, sí que es posible apreciar una unidad estructural en toda la obra.

De esta forma, en la mayoría de casos, el comentario a un artículo comienza por realizar un estudio del objeto y significado general del mismo en el que, analizada su posición en la sistemática de la ley, se señalan aspectos que el autor ha considerado relevantes para la mejor comprensión de la materia a analizar, tales como los antecedentes históricos y legislativos del mismo y, en su caso, su práctica en derecho comparado.

En los siguientes apartados, los comentarios tratan la problemática fundamental del artículo esto es, los problemas interpretativos y de aplicación que la materia ha presentado y la forma en que la JEC o los tribunales de justicia han resuelto los mismos. Realizando un esclarecedor análisis sobre las diferentes posturas al respecto y su importancia.

Por último, en lo referente a su exposición cabe resaltar que, aunque el propósito inicial de la obra sea un análisis artículo por artículo, en ocasiones resulta de total lógica y coherencia agrupar uno o más artículos consecutivos realizando un único comentario dada la

identidad y conexión material. Así mismo, en otras ocasiones se ha preferido realizar el estudio conjunto de varios preceptos en uno de ellos, haciendo una remisión en los demás, anteponiendo así la eficacia y el carácter práctico que impregna toda la obra, a un mero formalismo sistemático que la habría salpicado de redundancias del todo innecesarias.

Decíamos que uno de los valores principales que presenta el libro que nos ocupa, y que lo hace verdaderamente novedoso respecto a cualquier otra obra de naturaleza similar, era la inclusión no sólo de la LOREG como objeto de análisis sistemático, sino también de la LOR.

El espíritu y la forma con la que se aborda dicho análisis no difieren en lo esencial, de las pautas estructurales que acabamos de apuntar. Así, se mantiene la estructura tripartita de: reproducción del artículo a analizar, exposición de las concordancias del precepto con el resto del articulado, y comentario doctrinal.

La obra, que comienza con un índice sistemático, finaliza con otro, en este caso analítico, donde poder encontrar de forma clara y veloz las diferentes instituciones abordadas en las dos leyes comentadas, sin necesidad de poseer un conocimiento previo sobre la estructura y sistemática de la LOREG y la LOR.

V

Sería imposible destacar toda la doctrina relevante incluida dentro de estos *Comentarios* debido principalmente a dos motivos: en primer lugar la gran extensión de su contenido ya a que éstos abarcan, a través del análisis completo de la LOREG, todo nuestro Régimen Electoral General, por lo que son numerosas e importantes las aportaciones doctrinales las contenidas en esta obra (podría decirse que casi tantas como artículos posee la LOREG). En segundo lugar, al tratarse de una obra coral, ha lugar a la coexistencia de gran cantidad de análisis y reflexiones, cada una con el matiz propio que la personalidad de todo autor confiere siempre a su obra. No obstante, y a título meramente representativo de la variedad de la obra, seleccionaremos dos comentarios que resultan especialmente notables por sus aportaciones en temas de suficiente relevancia como para ser destacados.

Dentro de la parte dedicada a los comentarios a la LOREG, destaca el análisis que Fabio Pascua Mateo realiza sobre uno de los artículos de esta ley que mayor relevancia jurídica posee, al ser un mandato directo del constituyente: nos referimos al art. 6 y, complementariamente, al 7 en relación con lo ordenado en el artículo 70.1 CE. En ellos, como elemento introductorio de la ordenación del derecho de sufragio pasivo al que la LOREG dedica su Capítulo II, se establece la regulación de las causas de elegibilidad e inelegibilidad así como el momento y el procedimiento de su determinación.

En el comentario dedicado a estos artículos, Pascua Mateo realza el valor de este precepto en base a que no sólo determinan la extensión de un derecho fundamental (el derecho de acceso a los cargos y funciones públicas del art. 23 CE), sino también porque mediante este artículo se da cumplimiento al mandato ya referido que se fija en el art. 70.1 CE, en virtud del cual la ley electoral ha de regular las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores, que deben incluir, como mínimo, las que dicho precepto señala.

Sentado esto, se busca una primera explicación a la figura de las inelegibilidades en la necesidad, apreciada en la mayoría de ordenamientos jurídicos, de prohibir la presentación de candidaturas electorales a determinados sujetos bien por motivos de imposibilidad judicial —al haberseles sido privado su derecho de sufragio pasivo en virtud de sentencia—, bien porque, —sea en defensa de la pureza y transparencia del proceso, sea en defensa de la igualdad de oportunidades— se considere que ciertos cargos o dignidades deban mantenerse al margen de la contienda electoral, y así ha sido considerado, con mayor o menor similitud con nuestro sistema, en ordenamientos de nuestro entorno como el británico, el francés o el italiano.

Pero, al margen de los modelos de derecho comparado, Pascua Mateo pone de relieve la importancia que ha tenido la regulación de esta cuestión ya desde la publicación de la Constitución de 1812 y posteriormente a lo largo de todo nuestro siglo XIX y XX, destacándose el debate surgido, entre las ocasiones en las que se prefirió dejar a la constitución la fijación directa de la materia, como es el caso de la referida constitución gaditana, y aquellos en los que las constituciones se limitaban a apuntar la necesidad de su regulación en una ley electoral posterior.

Centrando ya el estudio en el régimen vigente, encuadra el sistema contenido en la Constitución de 1978 en un *tipo mixto* en el que se pretende, asegurando un mínimo de supuestos contenidos en su art. 70.1, dar al legislador cierta libertad para ampliar este elenco. Sin embargo, dónde reside esencialmente la importancia de esta regulación constitucional y su remisión a la LOREG es, precisamente, en el alcance que ésta posee ya que, señala el autor, nos encontramos ante uno de los supuestos en que la LOREG no ciñe su alcance a las elecciones que se han venido incluyendo doctrinalmente bajo el término de “Régimen Electoral”, sino que, dada la función definitoria del derecho fundamental contenido en el art. 23 CE que éstos artículos poseen, su alcance debe incluir a todos los procesos electorales celebrados en nuestro país sin perjuicio, apunta, de que las leyes electorales autonómicas, frecuentemente en desarrollo de disposiciones contenidas en sus propios Estatutos de autonomía, hayan establecido algunas causas de inelegibilidad adicionales, incluidas algunas que no han estado exentas de polémica: como la exigencia de la ciudadanía autonómica, cuya constitucionalidad fue ratificada finalmente por el Tribunal Constitucional [STC 60/1987] o, más recientemente, la posibilidad de incompatibilizar el cargo de alcalde y de diputado autonómico, en STC 155/2014 de 25 septiembre de 2014(3).

Al analizar las causas concretas contenidas en el artículo 6, Pascua Mateo resalta cuestiones de no poca importancia como el hecho de que algunas de las autoridades sometidas a inelegibilidad absoluta recogidas en él han quedado completamente desfasadas respecto a su falta de adecuación a la legislación vigente. Concretamente se refiere a los “*cargos asimilados de las entidades estatales autónomas*” integrantes hoy de la Administración institucional, cuya regulación está contenida en la LOFAGE (Ley 6/1997) y la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003), y que ha precisado de una interpretación por parte de la JEC de carácter histórica, en las escasas ocasiones en las que se ha enfrentado a esta cuestión.

Por último, pero no por ello menos importante, es reseñable la exposición que, —ya en el estudio del art. 7— se realiza sobre las situaciones administrativas a las que deberán pasar los candidatos que

(3) BOE núm. 261, de 28 de octubre de 2014.

formen parte de las carreras judicial y fiscal, pertenezcan a las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado o sean miembros de las fuerzas armadas, poniéndose de manifiesto cómo la mera letra del artículo no puede ser tomada de forma literal, al menos en cuestiones como la reserva de puesto o plaza a jueces y magistrados, debiendo interpretarse —señala el autor— como una disposición con eficacia meramente programática, dadas las consecuencias que la mera aplicación podría ocasionar y que son desarrolladas en la parte final del comentario.

Respecto de la parte dedicada a la LOR, cabe resaltar, por su importancia introductoria y su eficaz claridad expositiva, el comentario que Alfonso Cuenca Miranda realiza del artículo primero de la ley, en el que se hace un recorrido —casi de carácter recopilatorio—, de todo el significado de la figura del referéndum y sus diferentes modalidades que resulta de lectura obligada conjuntamente al comentario al artículo sobre el que el lector indague.

De éste comentario debemos destacar la reflexión que se lleva a cabo sobre la cuestión de la posible validez de referéndums convocados al margen de los establecidos en la LOR, especialmente en relación con los referéndums en el ámbito autonómico. En este sentido, se comienza delimitando la figura de esta pretendida modalidad de referéndum tanto de los llamados “*referéndums autonómicos*”, (los relativos a la aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía), como de las llamadas “*consultas populares*”, género más amplio que el de *referéndum*. A este respecto, señala que el concepto de *referéndum* se encuentra delimitado, de conformidad con la STC 8103/2008, por la concurrencia de tres elementos: a) identidad del sujeto consultado: el cuerpo electoral, a quien corresponde la expresión de la voluntad general; b) el objeto de la consulta: una cuestión de naturaleza política por la que se expresa la voluntad general; y c) su procedimiento, de tipo electoral: basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías específicas.

Realizada esta delimitación, señala a la doctrina del Tribunal Constitucional al interpretar el art. 149.1.32 CE (STC 31/2010) como la determinante de la prohibición de la posibilidad de una competen-

cia autonómica respecto a la figura del referéndum, así como la vigencia de la propia LOR como única habilitada constitucionalmente para regular dicha institución.

VI

La ingente tarea aquí realizada por los creadores de los *Comentarios* debe ser puesta en relación con otra obra que lleva la firma de dos de sus autores, Enrique Arnaldo y Manuel Delgado-Iribarren. Se trata del *Código Electoral*, publicado por la misma editorial, La Ley, sin el cual es difícil comprender la concepción de los Comentarios a la LOREG y la LOR, tal y como sus autores reconocen, y cuya existencia es motivo de la falta de un índice normativo junto al índice analítico antes comentado, ya que esta tarea la considera el autor, bien cubierta por el *Código Electoral*, que, por otra parte, está avalado por su evidente éxito que lo ha llevado a encontrarse a las puertas de su 8ª edición.

VII

No podemos finalizar esta breve reseña sobre los “*Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*” sin hacer referencia a una de las virtudes que posee: la tremenda actualidad de la materia que trata.

De esta forma, los *Comentarios* son un elemento riguroso, práctico y eficaz para entender el sentido de nuestras disposiciones electorales que son objeto de cuestión y análisis casi a diario por parte de la opinión pública y la clase política. Así, señala Astarloa Huarte-Mendicoa(4), el derecho electoral está lleno de elementos controvertidos y polémicos que son puestos de manifiesto cada vez que en las Cortes Generales se ha constituido una Comisión o Ponencia de estudio para la reforma electoral, lo que ha ocurrido como poco, señala, una vez por legislatura.

(4) VV.AA., *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo I. Voz: Derecho Electoral, Por ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. Ed.-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

Así, resultan de actualidad, en el contexto de la publicación de esta obra, tanto las recientes propuestas de reforma del régimen electoral de las Corporaciones Locales, parte integrante del llamado Régimen Electoral General, como la posibilidad, —ampliamente debatida desde la doctrina y desde los medios de comunicación— de la convocatoria de referéndums consultivos por entes distintos a los establecidos en la LOR.

Al respecto de esta última polémica hemos de traer a colación nuevamente el citado análisis del artículo primero de la LOR, de Cuenca Miranda, en el cual como vimos se aborda frontalmente el tema especialmente desde la perspectiva autonómica, aportando la doctrina constitucional al respecto expuesta de una forma clara y accesible para el lector que busca, en este caso, una respuesta concreta a uno de los temas más candentes de los últimos tiempos en nuestro país.

Actualidad, rigor y claridad son pues, los puntos fuertes de esta obra, que está llamada a convertirse en poco tiempo, en un elemento imprescindible de consulta y estudio para todo aquél, experto o no, que necesite de un conocimiento completo y detallado sobre nuestro Régimen Electoral General y de Referéndum.