

**Arnaldo Alcubilla, Enrique:**  
***El carácter dinámico del régimen electoral español***  
**(Soluciones de lege ferenda)**

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,  
Madrid, 2002, 214 pp.

Decía François MUSELIER que: «en la caja de los juguetes parlamentarios, el juguete más instructivo y más hábil, aquel que es encomendado para los días de lluvia y las largas tardes de vacaciones, es la ley electoral. El Parlamento vota una ley electoral casi cada Legislatura con la esperanza, por otra parte, a menudo decepcionante, de asegurar por este cauce la reelección de los salientes». Si bien es cierto que la materia electoral en general despierta un deslumbrante interés en ámbitos políticos y académicos, en España ello ha sido inversamente proporcional a la aceptación pacífica de su reforma sustancial.

En el caso español, los dos pilares básicos sobre los que se pretendió sustentar nuestro sistema de sufragio fueron: su legitimidad y su estabilidad. La legitimidad venía asegurada por el convencimiento de todos los actores políticos del necesario consenso entre las principales fuerzas políticas para que la normativa electoral que no fuese puesta en tela de juicio con ocasión de cada comicio electoral. El cambio de opción política de gobierno de forma pacífica se configuraba, por tanto, como una cuestión prioritaria. No obstante, también se imponía que esta legislación reflejase de forma real y fidedigna la variedad de opciones políticas del cuerpo electoral.

El «Poder electoral» ocupa un primigenio lugar en la conformación de la idea de autogobierno del pueblo. De aquí deriva la importancia de este Poder y de la regulación que de él se ofrezca, pues ésta debe intentar garantizar su acomodación, en todo lo posible, a la legítima aspiración democrática de autogobierno. Ya recordaba Abraham Lincoln que «ningún hombre es lo bastante bueno para gobernar a otro sin su consentimiento».

Dada la importancia e inmediatez de este poder de sufragio, parece lógico que ésta sea una de las materias prioritarias de regulación de toda Cons-

---

\* Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

titución. Nuestra Norma Fundamental, aparte del usual genérico reconocimiento del derecho de sufragio en sus dos facetas: activa y pasiva, adopta una concepción funcional, porque también formula una serie de reglas técnicas conducentes a ofrecer a los ciudadanos la elección de un Parlamento completo y perfectamente configurado. Ya advierte el autor (p. 10) que el Texto constitucional de 1978 contiene «las bases y principios del régimen electoral que no pueden quedar deferidos a normas secundarias o subordinadas, pues son definidores del principio fundamental del Estado que es el democrático».

No obstante, estas cuestiones incluidas en la Constitución no son más que la médula espinal del Derecho electoral, es decir, su parte esencial o básica. De modo que su estructura ósea y las ramificaciones nerviosas que permiten la movilidad de maquinaria electoral deben ser aportadas por una ley electoral, entendida como la *norma primaria* de todo Estado democrático, esto es, el marco que debe garantizar la libre competencia por el poder entre las fuerzas políticas en presencia. Lo que diferencia un sistema democrático de uno que no lo es es este conjunto de reglas del juego mucho más elaboradas, que deben preocuparse de aportar un método eficaz y justo con el que seleccionar a los dirigentes políticos y configurar los órganos representativos. Pero la elección de los representantes no se puede limitar a la fijación de criterios mecánicos, sino que debe superar dicha función meramente técnica para insertarse en el proceso que exige la necesaria comunicación entre gobernantes y gobernados, a través de la celebración de elecciones periódicas regidas por los principios de universalidad, libertad, igualdad y secreto del voto, pues los ciudadanos son los que, en última instancia, eligen determinada opción política y se la encomiendan a un concreto equipo de gobierno (KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*).

Desde la promulgación de la actual normativa electoral, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985, de 19 de junio, ha permanecido invariable. Según expone el autor, la constitucionalización de los elementos esenciales del futuro sistema electoral supuso una limitación del concreto contenido de la LOREG, que hubo de limitarse «a la organización de modo unificado y global del conjunto de la normativa electoral de rango legal e infralegal, hasta entonces dictada» (p. 33). Pero, además, se mantuvo el contenido sustancial del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales, que, a su vez, desarrollaba algunos principios contenidos en la Ley para la Reforma Política, inspirada en la Ley Electoral de 1907. Parece que, efectivamente, el contenido de la LOREG nacía prefigurado o, al menos, bastante perfilado desde mucho antes de su promulgación, pues no ya en la Constitución, sino en la Ley para la Reforma Política se establecían, casi con el carácter de Derecho sustancial, los referentes iniciales que después inspirarían toda regulación legal posterior: la elección de la provincia como circunscripción electoral, la elección del Congreso de los Diputados por sistema proporcional y por sistema mayoritario en el caso del Senado, y la fijación de un número mínimo de Diputados a elegir en cada circunscripción (Disposición Transitoria Primera).

Quizás éste sea el vicio de origen en la ausencia de dinamicidad de la normativa electoral, referida a sus modificaciones sustanciales. Los cambios se han limitado a cuestiones menores, sobre todo en aspectos de procedimiento, es decir, modificaciones muy parciales, que contrastan con la inflación emisora y reformadora en materia de adaptación de los medios audiovisuales al régimen electoral (pp. 45 y ss.).

No obstante, la LOREG ha sufrido modificaciones en aspectos parciales. A ello se dedica esta monografía en las páginas 37 y siguientes, en que realiza una rigurosa exposición crítica de las diez reformas de que ésta ha sido objeto. De modo que, según Arnaldo ALCUBILLA, la pretendida estabilidad de la normativa electoral, es decir, «su capacidad de resistencia a la reforma sólo cedió en el momento en que se hizo de todo punto imposible mantenerla en los términos en que fue concebida. La realidad, una vez más, fue por delante de la norma y ésta hubo de modificarse para evitar su desbordamiento» (p. 37).

En general, las propuestas de reforma se pueden agrupar en los siguientes parámetros: simplificación de los trámites, reducción del coste global de la convocatoria de elecciones, adecuación y unificación de toda la normativa vigente, y utilización de los avances tecnológicos en la medida que se acomode y garantice de forma verdadera el derecho de sufragio. Debe destacarse el protagonismo de este último grupo en los últimos años, a juzgar del interés y apego de que disfruta en la doctrina jurídica.

Ahora bien, la amplitud de los puntos a reformar, en palabras de Arnaldo ALCUBILLA, «no debe entenderse como la expresiva de una voracidad reformadora ni mucho menos de pretensiones rupturistas en el régimen electoral trazado en la LOREG» (p. 75). Esta normativa ha permitido el asentamiento de nuestra democracia como sistema que permite la presencia de partidos políticos que compiten entre sí para la conquista del voto popular.

Por ello, la valoración de la normativa electoral no debe ser catastrofista, sino que debe señalar los puntos mejorables desde una vocación constructiva. Los sistemas electorales son una de las instituciones políticas más permeables a los cambios, y ello siempre será bueno si el paso es meditado, medurado y permite alcanzar el cuarto estadio «democracia participativa» de que hablaba MCPHERSON (*The life and time of liberal democracy*).

En la medida en que la normativa electoral favorezca una mayor participación de los miembros de la comunidad política en el juego de la lucha por el poder a través de un sistema de sufragio más eficaz, igualitario, justo, tanto más se profundizará en la educación democrática, y, por ende, en su mayor asentamiento social.

Todas estas aspiraciones son las que desarrollan profusamente en esta magnífica monografía, gracias al estudio pormenorizado de nuestra legislación electoral y sus posibilidades de reforma. No podía ser de otra forma, constatado el vasto conocimiento de su autor en materia electoral, como atestiguan sus variadas publicaciones sobre casi todos los aspectos del derecho de sufragio y de la Administración electoral: *Código electoral*, junto con Manuel DELGADO-IRIBARREN (Abellá-El Consultor de los Ayuntamientos,

1999); *El régimen electoral de España* (CEPC, 1999); «Abstención electoral» y «Sufragio», en *Diccionario electoral* (Instituto Iberoamericano, 2000); «El derecho de sufragio de los ciudadanos comunitarios en el estado de residencia en las elecciones locales y europeas», en *Los derechos europeos* (dir., J. M. GIL-ROBLES, Acción Informativa del Parlamento Europeo, 1993); «Las competencias de la Junta Electoral Central», en *Derecho electoral* (CGPJ, 1993)...., entre otras.

Nos encontramos ante un análisis de las posibilidades de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que incluye al hilo de la exposición todos los aspectos de estudio y valoración propios de las disciplinas jurídicas. Analiza la base fundamental sobre la que se asienta toda regulación constitucional, esto es, el derecho de sufragio; aborda el repaso de la actual normativa española, que completa con las necesarias referencias históricas a lo largo de todas sus páginas; enumera y analiza convenientemente las reformas «menores» que ha sufrido la LOREG; sistematiza y agrupa las sucesivas y reiteradas iniciativas de reforma; y, en una meritoria segunda parte, disecciona uno a uno todos los aspectos que, a su juicio, deberían ser reformados, y el modo en que debería operarse dicha modificación para garantizar la efectiva concordancia entre las opciones políticas que manifiesta el «cuerpo electoral» en las consultas populares y la representación finalmente resultante.

Es en esta segunda parte donde el contenido de la monografía se corresponde con su intitulación, pues es aquí donde analiza aquellos puntos en que la normativa electoral debería adaptarse a los nuevos requerimientos sociales, que, entre otras bondades, facilitaría el acceso al derecho de sufragio. Por ejemplo, apuesta por la apertura una hora más de los colegios electorales, considerando que evitaría, en un número significativo, el global de electores que se ven obligados a optar por el voto por correo, trámite, cuando menos, engorroso para todos ellos; propone la creación de un «carnet de elector» que reduciría los problemas de identificación del elector y el gasto global de las elecciones; apuesta por la facilitación de la formación de agrupaciones de electores para frenar la deflación de esta forma de participación política; conviene en lo favorable de una regulación específica de la propaganda electoral a través de Internet, y, en la línea de las nuevas tecnologías, dedica un epígrafe completo (pp. 179-184) a las propuestas de «voto electrónico» en sus dos facetas de recuento y de emisión de voto; presta especial atención a la práctica de debates televisados y a la forma en que se desarrollan los sondeos o encuestas electorales que considera susceptibles de mejora; se muestra a favor del *mailing* electoral... En definitiva, disecciona y desmembra todos los aspectos de nuestro sistema de elecciones.

Además, en la valoración de todas estas cuestiones introduce, cuando así procede, el estudio del Derecho comparado vigente, la descripción de la regulación legal de la institución, y el análisis y valoración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, y, cómo no, de los Acuerdos e Instrucciones de la Junta Electoral Central, lo que, sin duda, enriquece la monografía.

Estamos, tal y como atestiguan los llamamientos a la prudencia en algunos puntos, v. gr., el sufragio en «urna electrónica», ante una crítica mesurada, que repasa el modelo electoral español con la claridad y precisión de quien durante muchos años ha estudiado, analizado y reflexionado sobre esta compleja materia, pieza angular de todo sistema democrático de gobierno, aportando una obra alejada de la dimensión exclusivamente teórica del Derecho electoral. Así lo expone Pedro GONZÁLEZ-TREVIJANO, Catedrático de Derecho Constitucional, que en el prólogo certeramente insiste en la necesidad de profundización en los medios y procedimientos de participación del pueblo en el ejercicio del poder político (pp. VIII y IX).

Concluye Arnaldo ALCUBILLA: «el régimen electoral, debe, en fin, estar indisolublemente unido a la magia envolvente de la idea de reforma» (p. 17), a pesar de que se observe una indeseable tendencia a la «ley de la inercia», esto es, «la tendencia de las formaciones políticas mayoritarias a inmovilizar más que a estabilizar la normativa electoral» (p. 19). En palabras de Benjamín DISRAELI, parece que en esta materia, más que en ninguna otra, se expresa en su máxima crueldad el convencimiento de que «en política los experimentos significan revoluciones». Sin embargo, «que las reglas del juego puedan ser modificadas es una afirmación indudable sobre la que un buen demócrata no puede estar en desacuerdo» (BOBBIO, *El futuro de la democracia*).