

Julia Sevilla Merino

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, ADJUNTA AL SINDIC DE GREUGES, LETRADA DE LAS CORTES VALENCIANAS

## CÓDIGO ELECTORAL, Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, Letrados de las Cortes Generales. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Publicaciones Abella. Madrid, 1995

La intervención popular en los negocios del Estado tiene su expresión más generalizada en el derecho al voto cuyo ejercicio debe revestirse de garantías para el conocimiento exacto de la voluntad popular, principio legitimador de fuerza indiscutible en el constitucionalismo contemporáneo.

Por ello saber cómo y a quién se ha de elegir en una democracia, decía Montesquieu «*es como en la Monarquía saber quién es el Monarca*» (Esprit III, 7). Ambas cuestiones resumen todo aquello que comporta una elección, el quién queda fuera del cometido del libro cuyo comentario abordamos, el cómo es precisamente el fundamento y finalidad de esta obra.

Esta segunda edición del Código Electoral es, como sus autores indican, una obra nueva no sólo por el tiempo transcurrido desde la primera edición sino por las reformas que se han aprobado con posterioridad a su aparición.

La segunda edición de un trabajo revela, por una parte, el éxito obtenido por su publicación y, por otra, la necesidad de poner al día su contenido. Me atrevería a apuntar que, en este caso, aunque no hubieran aparecido novedades en la materia, la importancia de este compendio era patente para todas aquellas personas que de una u otra manera hubieran tenido alguna responsabilidad en el proceso electoral.

Por otra parte esta nueva edición era necesaria para sistematizar, de acuerdo con la edición de 1989, la actualización que sus autores realizaron en abril de 1991 motivada por la importante reforma de la L.O.R.E.G llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/1991 de 13 de marzo después de que se tuvieran que repetir las elecciones en Melilla y en una Mesa electoral de Ávila y de la

polémica que desató por la diferente interpretación que dieron los órganos jurisdiccionales de las normas electorales.

Cuando se empieza a hablar de nuevo de democracia, de gobierno democrático, como de un derecho inalienable del pueblo titular de la soberanía, esta realidad aparece acompañada del calificativo de representativa.

El Estado actual se ha alejado de la polis griega, no sólo en construcción ideológica sino como construcción social, de tal forma que aun cuando la participación solo correspondiera a los ciudadanos y éstos, al igual que en Grecia, sólo lo fueran los hombres – ni las mujeres ni los niños, ni los esclavos gozarían de tal condición–, no sería posible la participación directa de todos los ciudadanos en las tareas de gobierno, ni siquiera en la elaboración de la ley como norma general. La representación y por lo tanto la forma en que ésta se delega debe realizarse con todas las garantías y el máximo respeto a la voluntad de los representados.

La definición de nuestro Estado como democrático (a. 1.1 C.E.), la titularidad de la soberanía nacional en el pueblo español (a. 1.2.C.E), el derecho a la participación política en condiciones de igualdad, la consagración del sufragio universal (a. 23 C.E.) (a. 152 C.E.), libre, igual, directo y secreto (a. 68, 69) son elementos esenciales, a juicio del constituyente, en la configuración de nuestro Estado. La legislación electoral se elabora, pues, para preservar la realización de este derecho fundamental.

El diseño de nuestro sistema electoral se remonta a la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 que, en su art. 2 complementada por la Disposición Transitoria Primera, ya perfilaba los trazos básicos del futuro Parlamento y de la ulterior normativa electoral. Las primeras elecciones se rigieron por el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo cuya vigencia estaba limitada por el art. 1º del propio Decreto a las elecciones de 15 de junio de 1977.

No obstante este texto electoral no escaparía a la regla general que rige en este campo y es la dificultad de modificar una norma electoral y por lo tanto su tendencia a perpetuarse cuando su práctica se ha revelado positiva para los ganadores de unas elecciones y éstos coinciden con aquellos que tienen la posibilidad de su reforma o implantación, como en este caso.

Fue el Tribunal Constitucional el que propició la elaboración de la ley vigente en su Sentencia 72/84, de 14 de junio, al resolver un recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores. Entre otras consideraciones manifestaba: «*La Ley Electoral está prevista en la Constitución como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla. Se deduce así, sin gran dificultad, de la lectura del artículo 70, y se deduce igualmente de la Disposición Transitoria 8ª.3. La aplicación en elecciones preconstitucionales del Decreto electoral anterior (Decreto-Ley 20/1977) posee carácter excepcional*».

El 19 de junio de 1985 se aprueba la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que dotaba de un tratamiento unificado y global al conjunto de materias constitucionalmente consideradas «*régimen electoral general*» y que también abordaba lo específico de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de competencias del Estado.

Mientras tanto, los españoles ya habíamos acudido por tres veces a una consulta electoral regida por la normativa calificada de excepcional en la fecha en que el Tribunal Constitucional se manifestó al respecto. Dichas elecciones se celebraron el 15 de junio de 1977, el 1 de marzo de 1979, y el 28 de octubre de 1982.

Para los autores, la Ley Electoral nace con dos vocaciones definidas: la vocación de continuidad y permanencia por un lado, y por otro, la vocación de legitimidad, lo que necesariamente exige que sea fruto del consenso o compromiso entre las principales fuerzas políticas. Consideramos que ambos requisitos se dieron en nuestra ley electoral a juzgar por sus resultados.

Esta ley ha sido modificada por cinco leyes posteriores que han cubierto lagunas o mejorado técnicamente algún aspecto de la misma.

La primera de ellas fue la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, que incluyó la normativa que regula las elecciones al Parlamento Europeo con motivo de la incorporación de España a la Unión Europea.

La segunda, Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, pretende mejorar técnicamente determinados aspectos particulares del procedimiento electoral. Esta ley en primer lugar, incrementa las potestades de la Administración Electoral y singularmente las de la Junta Electoral Central. En segundo lugar, modifica el régimen de garantías jurídicas electorales estableciendo una doble instancia en el seno de la Administración electoral y un posterior acceso al Tribunal Supremo o Tribunales Superiores de Justicia y un procedimiento singularmente abreviado y sumario del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En tercer lugar, trata de facilitar el mejor conocimiento por parte de los ciudadanos de sus deberes y derechos en el seno de un proceso electoral simplificando los trámites y documentos electorales. Y por último, modifica el régimen económico-contable para obtener una mayor claridad y transparencia, reduciendo el volumen total de gastos electorales.

Además de estos cuatro aspectos de carácter procedimental, esta Ley también se ocupa de precisar determinados puntos relacionados con la convocatoria y campaña electoral, con las mociones de censura en el ámbito local y con el régimen de incompatibilidades de los miembros de las Cortes Generales y del Parlamento Europeo.

En este bloque conviene destacar el acuerdo logrado para que las elecciones locales y gran parte de las autonómicas se celebrarán el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, materializado en el art. 42 de la L.O.R.E.G y la regulación de la campaña electoral que limita la facultad de realizar campaña institucional a los poderes públicos que hubiesen convocado el proceso electoral.

Algunas leyes creadoras de instituciones nuevas en nuestro ordenamiento prevén una posible revisión al año de su puesta en marcha. No es extraño que, al realizarse las primeras elecciones desde su promulgación, se apreciaran fallos en la Ley Orgánica que pusieran de manifiesto la conveniencia de esta reforma sustancial practicada por la Ley Orgánica 8/1991 y que dice mucho en favor de la diligencia de sus promotores en conseguir una mejor regulación de una materia tan fundamental en una democracia.

Las tres últimas reformas modifican aspectos más puntuales de la L.O.R.E.G como son el voto por correo, en la L.O. 6/1992, de 2 de noviembre, el límite de los gastos electorales, en la L.O. 13/1994, de 30 de marzo, y la formación del censo electoral, en la L.O. 3/1995, de 23 de marzo.

Lo que puso de manifiesto la reforma de 1991 fue la importancia de que la Administración electoral pudiera ejecutar su cometido con las máximas garantías para los actores del proceso y que se evitara que al mismo supuesto se le dieran soluciones dispares lo que afectaría, sin duda, a la igualdad en la competencia por el escaño, teniendo en cuenta el criterio general de conservación del acto electoral.

La segunda edición de la obra de los letrados de las Cortes Generales adscritos a la Junta Electoral Central, D. Enrique Arnaldo y D. Manuel Delgado-Iribarren, consta de dos tomos. El primero de ellos se estructura sobre la base del texto articulado de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, en ambos casos con las modificaciones habidas hasta la fecha de su publicación. A partir, pues, del texto del articulado se incluyen los siguientes apartados:

A) Concordancias: relativas tanto a la Constitución Española como a otros preceptos de la Ley.

B) Normativa complementaria: en la que se incluye la normativa estatal y europea de desarrollo y aplicación de la ley reproduciéndose, por lo general, el texto referido como por ejemplo en el caso del art. 38 en el que encontramos los preceptos de la Ley 62/1978, de 28 de diciembre, de protección de los derechos fundamentales de la persona. Para mayor precisión se indica el *B.O.E.* en el que el documento reproducido se ha publicado o, en el art. 95 la referencia al Anexo 4º del Reglamento Notarial relativo al ejercicio de la fe pública.

C) Normativa autonómica: aquí se indican las referencias a los preceptos de los Estatutos de Autonomía, Leyes electorales, Reglamentos parlamentarios autonómicos en que se regula esta materia, destacando las diferencias con la normativa estatal.

Las Comunidades Autónomas han desarrollado sus competencias en materia electoral pero, toda vez que en virtud de las competencias que la Constitución reserva al Estado son de aplicación determinados preceptos de la L.O.R.E.G, es de sumo interés poseer en un solo bloque lo regulado por las C.C. A.A. en cada materia. Por este sistema es inmediato el acceso a todas las Leyes Autonómicas que permiten la disolución anticipada de sus Asambleas Legislativas, o a las modificaciones estatutarias como consecuencia de la L.O. 8/1991, de 13 de marzo, a la que

hicimos mención anteriormente. En ambos casos la referencia se hace en el art. 42 de la L.O.R.E.G sobre convocatoria de elecciones. También a partir de la Disposición Adicional 1ª que especifica los preceptos de la L.O.R.E.G aplicables a toda consulta electoral se aportan las leyes que posibilitan la creación de comarcas en algunas C.C. A.A.

D) Doctrina de la Junta Electoral Central: este apartado y el siguiente son, desde nuestro punto de vista, los aspectos más útiles de esta obra. En este apartado por dos razones, en primer lugar por el carácter de órgano permanente de la Junta Electoral Central, y en segundo lugar por las competencias de la J.E.C. entre las que cabe destacar la de dictar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, la de resolver con carácter vinculante las consultas o revocar de oficio las decisiones de ambos órganos cuando se opongan a su criterio interpretativo de la normativa electoral (Art. 19 LOREG). Esta segunda circunstancia hace imprescindible el conocimiento de la doctrina de la Junta Electoral Central desde el inicio de su actuación ya que pueden validar o no las actuaciones determinantes en el proceso electoral de todos los órganos que conforman la Administración electoral. Es de gran interés para todas las Juntas electorales conocer la interpretación que, en sentido negativo y positivo, hace la Junta Electoral Central de su propia competencia y que figura en el mencionado art. 19 de la L.O.R.E.G.

Los autores del trabajo, por su condición de letrados de esta Junta, han brindado el acceso a este material de difícil consulta tanto por su dispersión en la publicidad como por las deficiencias en la misma.

E) Jurisprudencia: como decíamos en el apartado anterior, el valor de conocer las resoluciones judiciales de los Tribunales Constitucional, Supremo, de las Audiencias Territoriales y también, en algún caso, de las Provinciales, es inapreciable. La búsqueda realizada por los autores sería motivadora de un trabajo monográfico meritorio en sí mismo, cuanto más la inclusión sistematizada de este material que incrementa, en relación con la doctrina de la Junta Electoral Central, las posibilidades de acceso calificado por los letrados como «poco menos que imposible».

El segundo tomo lo componen los textos legales estatales, autonómicos, y los Reales Decretos

y Ordenes vigentes en materia electoral. Es interesante destacar que se han incluido las redacciones iniciales de aquellos preceptos que han sido objeto de posterior modificación lo que aumenta el valor de esta obra para el estudioso de la disciplina electoral.

También queremos destacar la facilidad que procura, para el manejo de tan valiosa recopilación, los índices que figuran en las páginas finales de cada uno de los tomos sistemático, analítico y cronológico de legislación.

Todo lo dicho hasta aquí nos conduce a ponderar el acierto de los letrados de las Cortes Generales, Enrique Arnaldo y Manuel Delgado Iribarren, en la confección de este trabajo porque por muy sencilla y clara que sea una norma la interpretación por los usuarios o aplicadores de la misma está sujeta a todas las vicisitudes que permite la humana inteligencia y si el proceso de aplicación, interpretación y resolución es tan reducido en el tiempo aún es más importante contar con todos los elementos que permitan proteger el ejercicio de un derecho como es la participación política tan fundamental, concediéndonos la licencia por la redundancia.

Por todo ello queremos felicitar a sus autores y animarles a proseguir en la actualización y complemento de este magnífico trabajo del que he podido gustar en lo científico, en mi condición de profesora de Derecho Constitucional, y en lo práctico en los períodos en que he sido designada por los partidos como miembro de la Junta Electoral Provincial de Valencia.

No quisiera terminar sin aludir a las cualidades personales de los autores por contarme entre las personas que han podido apreciar la disponibilidad de estos compañeros ante cualquier requerimiento de información o aclaración que les he solicitado haciendo gala de una calidad humana superior, si cabe, a la que han demostrado en el campo profesional.

Nos encontramos, por lo tanto, ante un magnífico trabajo que espero tenga, como se preconiza de la ley electoral, vocación de permanencia.