

Enrique Arnaldo Alcubilla

---

# El carácter dinámico del régimen electoral español

(Soluciones *de lege ferenda*)

Prólogo de PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO

|| CENTRO DE || ESTUDIOS || POLÍTICOS Y || CONSTITUCIONALES ||

MADRID, 2002

# ■ Índice

<i>Prólogo de</i> PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO .....	VII
--	-----

## Introducción

I. El poder electoral: la democracia representativa y sus procedimientos de expresión .....	3
II. La constitucionalización de las bases del régimen electoral . . .	9
III. La concreción del régimen electoral por el legislador. La concepción dinámica del legislador electoral .....	15

## Primera parte

I. La amplia constitucionalización del régimen electoral español .	23
II. Del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General .....	29
III. Las diez reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General .....	37
IV. Las iniciativas parlamentarias de Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General .....	49

## Segunda parte

### Las reformas en concreto

I. El ámbito de las reformas posibles: la administración, la organización y el procedimiento electoral y sus garantías jurídicas. La permanencia del sistema electoral .....	63
II. El derecho de sufragio activo y pasivo .....	77
III. La Administración Electoral .....	89
A. <i>Las Juntas Electorales</i> .....	89
B. <i>Las Mesas Electorales</i> .....	104
IV. El censo electoral .....	109
V. Las candidaturas .....	125
VI. La campaña electoral y sus medios de expresión .....	137
VII. Las encuestas electorales .....	149
VIII. Las papeletas electorales y el «mailing» electoral .....	157
IX. Los procedimientos de votación .....	163
A. <i>El voto por personación en la Mesa Electoral</i> .....	163
B. <i>El voto por correo</i> .....	166
C. <i>El voto por correo de los inscritos en el CERA</i> .....	169
X. La aplicación de las nuevas tecnologías al procedimiento de emisión del voto: el voto en urna electrónica .....	179
XI. El recurso contencioso-electoral .....	185
XII. Los delitos e infracciones electorales .....	191
Bibliografía .....	199

## ■ Prólogo

Estamos, sin lugar a dudas, ante una de las obras más consolidadas y completas sobre el Derecho Electoral español. Y ello por diversos motivos. En primer lugar, como no podía ser de otra manera, por el autor de la misma. El profesor Enrique Arnaldo Alcubilla es ya, desde hace algunos años, uno de nuestros principales especialistas en esta rama del Derecho Constitucional; baste como botón de muestra, sus cerca de veinte trabajos, entre libros y artículos, sobre diferentes aspectos relativos a la «materia electoral», tales como el voto por correo, el voto electrónico, la reforma de la Ley Electoral, las elecciones al Parlamento Europeo, la Administración electoral, las Juntas Electorales, el derecho de sufragio de los emigrantes, las campañas de los poderes públicos en período electoral, etc. En segundo lugar, el libro que tengo el gusto de prologar «El carácter dinámico del régimen electoral español (soluciones *de lege ferenda*)», aborda toda la problemática global que afecta a este sector de nuestro ordenamiento jurídico, con una claridad y precisión que sólo puede llevar a cabo quien durante muchos años ha estudiado, analizado y reflexionado sobre esta compleja materia. Por último, es verdaderamente abrumadora la diversidad de fuentes que utiliza el autor, lo que denota un dominio no sólo específico del Derecho Electoral, sino del mundo jurídico en general.

Divide el profesor Arnaldo el libro en tres partes. En la introducción, a lo largo de tres apartados, fundamenta el Poder electoral y los procedimientos que lo configuran en el ideal democrático, al ser de este poder del que emanan, en última instancia, el resto de poderes del Estado. Las elecciones en una democracia no sólo son un requisito funcional básico, sino un elemento de fondo constitutivo, cuya ausencia supondría el quebrantamiento mismo del régimen democrático. A su vez, el autor afronta la necesaria constitucionalización de las bases y principios esenciales del régimen

electoral, como un carácter definidor del propio Estado constitucional, al tiempo que concluye con un imprescindible estudio del legislador electoral como pilar decisivo para garantizar, a través de la reforma electoral y el siempre aconsejable consenso que debe acompañarla, el preciso dinamismo que todo régimen electoral requiere, como obra siempre incompleta y necesitada de una permanente reconsideración.

Así, en la primera parte se abordan principalmente tres grandes cuestiones a través del desarrollo diferenciado de cuatro apartados. La primera consiste en un análisis del iter normativo que nuestro régimen electoral ha seguido desde Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977, pasando por el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, que reguló nuestras primeras elecciones democráticas de 15 de junio de 1977, la amplia constitucionalización del régimen electoral en nuestra Carta Magna de 1978 y, por último, la vigente Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Los otros dos puntos de la obra que complementan este examen son las ocho reformas que hasta la fecha afectan a la LOREG y las distintas iniciativas parlamentarias de reforma que se han presentado sobre la misma, con mención especial a las de 1991 y 1992, sin duda, las más relevantes.

La segunda y última parte del libro es la más extensa y, a nuestro entender, el núcleo fundamental del mismo, su parte teórica y práctica más relevante, pues en ella se concretan las diferentes propuestas de reforma y la argumentación de las mismas, alejado en su intencionalidad, según nos recuerda el propio autor, de «una voracidad reformadora ni mucho menos de pretensiones rupturistas», sino guiado por la búsqueda del perfeccionamiento de nuestro régimen electoral, lo que implicaría, y aquí encontramos una de las principales virtualidades del libro, unas «elecciones más libres, más abiertas y competitivas, más limpias y transparentes, más baratas y, por supuesto, más participativas e integradoras». Para ello, y después de un primer apartado de carácter más bien generalista, se insta el estudio concreto de las posibles reformas que pudieran darse en las distintas parcelas de nuestro Derecho Electoral: el derecho de sufragio activo y pasivo, la administración electoral, el censo electoral, las candidaturas, la campaña electoral y sus medios de expresión, las encuestas electorales, las papeletas electorales y el mailing electoral, los procedimientos de votación, el voto en urna electrónica, el recurso contencioso-electoral y los delitos e infracciones electorales.

El profesor Arnaldo hace, en consecuencia, una incursión ambiciosa y realmente práctica en el régimen electoral español, tanto por su carácter panorámico como por su profundidad. Se desmarca así de algunos traba-

jos académicos excesivamente teóricos y alejados de la realidad y de la praxis, para acometer sin ambages, de forma valiente y comprometida, útil y rigurosa, las perspectivas futuras de una materia que domina, lo que supone un enriquecimiento más que considerable para el lector deseoso de comprender esta complicada especialidad del Derecho Constitucional. No tengo la menor duda que este magnífico libro va a tener unas consecuencias muy positivas para el debate doctrinal español y para el propio Legislador, sobre una de las cuestiones más relevantes y recurrentes de nuestra ya consolidada democracia, como es, el régimen electoral.

Y es que, como se ha señalado con acierto, en un régimen democrático lo significativo no es sólo que el pueblo sea el fundamento último y titular del poder político, sino que exige también que participe en el ejercicio y control del mismo. Y para ello nada no sólo mejor, sino ineludible, que poder contar con un régimen electoral consensuado mayoritariamente y dotado de la pertinente regulación técnica y jurídica.

Madrid, septiembre de 2002

PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO