

Marco normativo en materia electoral con una alusión al régimen de la Comunidad de Madrid¹

I

Toda referencia al régimen jurídico en materia electoral ha de partir de lo dispuesto en nuestra Carta Magna, norma suprema del ordenamiento jurídico (art. 9.1 de la Constitución, CE, en adelante y STC 16/1982, F1., entre otras) en la cual se contienen los pilares de nuestro régimen político, y que en materia electoral tuvieron una inspiración en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

La Constitución establece en su artículo 1.2 el fundamento del sistema electoral «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». Con ello se consagra el carácter democrático del régimen electoral español. Junto a estas determinaciones, la CE establece los principios básicos del sistema electoral: el derecho de sufragio activo y pasivo (art. 23 CE); el derecho de sufragio activo y pasivo para los extranjeros en las elecciones municipales (art. 13.2); el carácter bicameral de las Cortes Generales, compuestas por Congreso de los Diputados y Senado (art. 66); también contiene en su artículo 68 la normación básica del sistema electoral del Congreso de los Diputados, así la garantía institucional de la provincia como circunscripción electoral (art. 68.2), el criterio de representación proporcional que ha de guiar la elección en cada circunscripción, entre otros aspectos; la regulación básica del sistema electoral del Senado (art. 69).

★ Letrado de la Asamblea de Madrid.

¹ El presente trabajo se corresponde con el apartado II, relativo al Marco normativo, que redacté, del Dictamen de la Comisión de estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid, como Letrado de la referida Comisión, y que fue aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su Acuerdo de 15 de julio de 2014 (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid de 23 de julio de 2014).

Pero junto a las determinaciones del sistema electoral a las Cortes Generales, se contienen otras relativas a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a las entidades locales. Así, con relación a las primeras, el artículo 152.1 CE establece que *«en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (...)»*. Respecto a las entidades locales, el artículo 140 señala que *«(...) Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto»*.

II

La propia Constitución remite a la ley como fuente del Derecho en materia electoral. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.1 CE: *«(...) solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)»*. Por su parte, el artículo 23 CE establece que los ciudadanos *«asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes»*. El artículo 81 de nuestra Carta Magna establece la reserva de Ley Orgánica para, entre otras materias, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (que de acuerdo con el TC queda circunscrito a la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la CE, SSTC 76/1983 y 160/1987, F2., entre otras), así como para las que aprueben el régimen electoral general.

Por tanto, queda claro que, de acuerdo con el artículo 81.1 CE, el desarrollo del derecho de sufragio (art. 23 CE) y el régimen electoral general han de ser objeto de regulación por Ley Orgánica. Así, se aprobó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General, en adelante LOREG.

La concreción de qué ha de entenderse por «régimen electoral general» se llevó a cabo por la jurisprudencia constitucional. Así, de acuerdo con la jurisprudencia del Alto Tribunal:

«el alcance y contenido del «régimen electoral general», según expresión del artículo 81.1 de la CE, viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el artículo 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión “régimen electoral general” se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así, la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus Estatutos (art. 69.5 de la CE); la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a la de los Estatutos para las de mayor nivel de auto-

mía —art. 152 de la CE— y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel» (STC 38/1983, de 16 de mayo, F. 3)

La LOREG se inspira en una doble filosofía, en terminología del Preámbulo de la misma: de un lado dota de un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendido bajo el epígrafe constitucional «Ley Electoral General» y de otro, regula las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de las competencias del Estado. En la LOREG se plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular.

En este sentido, cobra relevancia el artículo 1 de la LOREG (único artículo de su Título Preliminar), donde se establece el ámbito de aplicación de la misma:

«1. La presente Ley Orgánica es de aplicación:

a) A las elecciones de Diputados y Senadores a Cortes Generales sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los Senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución.

b) A las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales.

2. Asimismo, en los términos que establece la Disposición Adicional Primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.»

En la referida Disposición Adicional se concretan los términos en los cuales se aplicarán las determinaciones de la LOREG en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: qué artículos se aplican directamente (apdo. 2); qué artículos son de aplicación supletoria (apdo. 3); qué artículos no pueden ser modificados o sustituidos por la Legislación de las Comunidades Autónomas (apdo. 4); y finalmente, en caso de que las Comunidades Autónomas no legislen sobre el contenido de determinados artículos, cómo habrán de interpretarse para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (apdo. 5).

Queda así definido, por tanto, el marco dentro del cual pueden establecer las Comunidades Autónomas sus respectivos sistemas electorales.

III

Las Comunidades Autónomas al establecer sus respectivos sistemas electorales, han de tener en cuenta las determinaciones contenidas en la LOREG, en los términos inmediatamente antes señalados, en la medida en que reflejan lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª CE: «*regulación de las condicio-*

nes básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». La jurisprudencia constitucional ha sido clara respecto de esta cuestión:

«La Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia en materia electoral, ha de tener presente, en primer término, las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.1 de la Norma Fundamental». (STC 154/1988, de 21 de julio, F3) «No puede aceptarse, sin embargo, que, como sostiene el partido recurrente, el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía haga de las normas electorales estatales un mero derecho supletorio». (STC 75/1985, de 21 de julio, F3).

Asimismo, han de respetar lo dispuesto en el artículo 152 de nuestra Norma Fundamental:

«en los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (...)».

En este marco, y de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas fueron aprobando sus respectivas leyes electorales. Especial relevancia tuvo la STC 225/1998, de 23 de noviembre:

«De conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del art. 143 CE podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el art. 152.1 CE. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el art. 152.1 para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el art. 151 CE, por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional (...)» (F.6.)

A continuación, la misma Sentencia recordó la «jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional según la cual la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de «tendencia» que orienta pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990 y 45/1992, entre otras)» (F7.)

IV

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (EACM, en adelante) establece una

serie de determinaciones relativas al sistema electoral en la Comunidad de Madrid en su artículo 10. La Asamblea de Madrid, al amparo de lo dispuesto en la CE, en la LOREG y en su Estatuto de Autonomía, aprobó la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con las determinaciones del EACM y de la Ley Electoral, el sistema electoral de la Comunidad de Madrid tiene las siguientes características:

Elección cada cuatro años por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 10.1 EACM);

La fórmula electoral no se concreta en el EACM, sin embargo la Ley electoral determina en su artículo 18.3 que *«la atribución de escaños se hará en la forma establecida en la LOREG para la atribución de escaños de Diputado del Congreso en las circunscripciones provinciales»* (fórmula D Hondt);

La Cámara se compone de un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000 (art. 10.2 EACM);

«la circunscripción electoral es la provincia» (art. 10.5 EACM), y el artículo 18.1 de la Ley electoral determina que *«la circunscripción electoral es la Comunidad de Madrid»*;

La barrera electoral es del 5 por 100 (arts. 10.6 EACM y 18 de la Ley 11/1986).

V

El marco normativo se ha de completar, fundamentalmente, con la jurisprudencia, particularmente la constitucional, y con los Acuerdos e Instrucciones de la Junta Electoral Central, en tanto que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19.1.c) LOREG corresponde a la Junta Electoral Central *«cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral»*.