

DERECHO ELECTORAL Y LEY ORGANICA: COMENTARIO AL ARTICULO 81.1 DE LA CONSTITUCION DE 1978

POR

JOSEP M. VALLÈS
Profesor de Derecho Político
Facultad de Derecho
Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARIO

I. EL «RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL» EN EL ART. 81.1: TRES INTERPRETACIONES POSIBLES.—II. CRÍTICA AL CARÁCTER EXPANSIVO ATRIBUIDO A LA EXPRESIÓN «RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL».—III. ALGUNAS RAZONES EN PRO DE UNA INTERPRETACIÓN ESENCIAL Y NO EXPANSIVA DE LA EXPRESIÓN «RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL».

I. EL «REGIMEN ELECTORAL GENERAL» EN EL ARTICULO 81.1: TRES INTERPRETACIONES POSIBLES

En el calendario legislativo de las Cortes elegidas el 28 de octubre de 1982 figura —entre otras— la tarea de aprobar una legislación electoral que desarrolle el mandato constitucional sobre la materia. De este modo debería ponerse fin a la peculiar circunstancia que ha acompañado tanto a las elecciones generales de 1979 y 1982, como a las elecciones locales de 1979 y 1983: a saber, celebrarse con arreglo a una normativa preconstitucional —el RDL 20/1977, de 18 de marzo, y la Ley 39/1978, de 17 de julio, respectivamente— dando lugar a debates no sólo sobre su oportunidad política, sino también sobre su vigencia. La experiencia ha revelado que las razones de oportunidad política en favor de ambos textos pre-constitucionales se han impuesto sobre los escrúpulos de algunos juristas.

Sin embargo, la nueva situación política nacida de la consulta de octubre de 1982 permite esperar que se acometa ahora la elaboración de una legislación electoral adecuada a los imperativos constitucionales. La operación, con todo, suscita lógicamente problemas de importancia entre los que destaca, como previo, la inclusión del «régimen electoral general» entre las materias reservadas a la ley orgánica (art. 81.1).

Esta afirmación de nuestra Constitución plantea, a mi juicio, algunas dificultades interpretativas que habrán de resolverse con respuestas de la mayor coherencia posible, tratándose como se trata de una materia —la elec-

toral— de inmediata trascendencia política para la estabilidad del sistema democrático-representativo.

Las dificultades a que me refiero tienen un doble origen. Por un lado, derivan de la compleja posición que las leyes orgánicas ocupan en el sistema de fuentes ordenado por la Constitución de 1978. La abundante literatura sobre la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas y las opiniones contrapuestas y vacilantes de los comentaristas revelan que tampoco será pacífico el tratamiento que la normativa electoral ha de merecer por parte del legislador.

Dejo sentado aquí que las notas que siguen parten de la concepción doctrinal que sostiene el principio de reserva de ley por razón de competencia material, frente a la tesis de la reserva formal o de procedimiento¹. Desde la posición adoptada —que, en la compleja polémica sobre el asunto, me parece contar con las argumentaciones más convincentes— se dibuja con relieve esencial un segundo interrogante, expresado en otra serie de problemas examinados en estas notas.

Este segundo interrogante puede formularse, a partir del texto del artículo 81.1, de manera sencilla y en los términos siguientes: ¿qué debe entenderse por el «régimen electoral general» reservado a regulación legislativa orgánica? La pregunta no es ociosa ni, por otro lado, original, porque ha sido planteada ya por algunos comentaristas de nuestra Constitución a la que tachan en este extremo de imprecisa².

La necesidad de una correcta delimitación del contenido de la expresión es imperativa, al menos, por dos razones. En primer término, por el carácter de enumeración «exhaustiva y excluyente»³ que debe darse a la relación de materias incluidas en el artículo 81.1, cuando determina que «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución».

Este carácter exclusivo de la relación, que elimina toda posibilidad de extensión, exige por lo mismo una consideración lo más ajustada posible de cada una de las materias incluidas en el mencionado precepto.

En segundo lugar, la definición de un ámbito material reservado a la ley orgánica determina inmediatamente su exclusión del campo de la legislación ordinaria, así como del campo de la legislación delegada a favor de una Comisión Legislativa (art. 75.3) o a favor del Gobierno (art. 82.1), exigiendo para su modificación o derogación el mismo procedimiento de su elaboración (art. 82.2). De ampliar indebidamente el ámbito reservado a la ley orgánica, se produciría lo que el mismo Tribunal Constitucional ha denominado una «petrificación» excesiva del ordenamiento, que se opondría en su rigidez a la dinámica de un régimen democrático, en el cual la sucesión alternante de voluntades políticas expresadas en mayorías parlamentarias de

¹ Predieri, 170, 203; Santamaría, 45; Fernández, 41.

² Alzaga, 540; Santamaría, 46; Fernández, 44; García de Enterría, 138; Salas, 61-62; Garrarena, 172; Bastida, 293.

³ Fernández, 47; Santamaría, 51.

diferente signo ha de hacer razonablemente posible la modificación del sistema normativo⁴.

Así pues, la necesidad de evitar tal «petrificación abusiva» obliga a un cuidado exquisito en la definición de cada uno de los capítulos temáticos enunciados en el artículo 81.1. Lamentablemente no parece que tal exquisitez haya sido atendida, puesto que los mismos comentaristas que señalan la imprecisión del texto constitucional en la descripción de los mencionados capítulos temáticos pasan luego por alto el carácter indefinido de la expresión «régimen electoral general» y deducen consecuencias que —a pesar de la dificultad por ellos mismos denunciada— califican como «obvias» o resuelven sin mayor justificación sobre su fuerza interpretativa⁵.

Por todo ello, parece oportuno detenerse en la delimitación de la fórmula «régimen electoral general», intentando fijar un contenido de la misma que permita desarrollar de manera coherente todo el edificio de un derecho electoral ajustado a los principios constitucionales.

En primer lugar, debe señalarse que la adición del adjetivo «general» a la expresión «régimen electoral» ha de ser entendida como calificación limitativa de la noción sustantiva a la que acompaña. No todo el «régimen electoral» será materia de ley orgánica, sino solamente el régimen electoral «general». Ahora bien: ¿en qué dimensión se sitúa esta precisión limitativa? A mi juicio, son tres las posibilidades de interpretación.

1. La primera permite distinguir los elementos generales de todo proceso electoral —sea cual fuere el ámbito institucional o territorial en que se desarrolla— de los elementos especiales de cada uno de los procesos electorales singulares en cuanto referidos a ámbitos representativos diversos: Cortes Generales, Asambleas de las CC. AA., Corporaciones de la Administración Local, etc.

En esta línea interpretativa, el «régimen electoral general» debiera contener la regulación de los principios fundamentales que rigen el ejercicio del derecho del sufragio en un sistema de democracia representativa⁶. En síntesis, se trataría de afirmar y proteger los principios de universalidad, libertad, igualdad y secreto que son condición de la recta expresión de la voluntad política individual; el principio de igualdad entre los contendientes que se disputan el favor de la opinión pública y el principio de neutralidad que es exigible a los poderes públicos en toda competición electoral. Estaríamos, por tanto, en una aplicación de la competencia exclusiva y eminente del Legislativo estatal para establecer «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos» (art. 149.1, 1.º), en este caso, del derecho de participación política por medio del sufragio (art. 23.1), que debe someterse a la reserva competencial del 81.1.

Señalaré más adelante qué contenido debería atribuirse al «régimen elec-

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981.

⁵ Garrido, 855; Santamaría, 50; Esteban (II), 55; García de Enterría, 130; Salas, 60-62; Predieri, 203.

⁶ Rechazan esta interpretación Salas, Santamaría y García de Enterría; debería admitirla en su línea argumental Trujillo, 37.

toral general», entendido en la manera expresada y reservado a una ley orgánica.

2. La segunda posibilidad interpretativa es la que entiende que la precisión limitativa aneja al término «general» debe ponerse en relación con el ámbito institucional a que apuntan los diferentes procesos electorales. Es decir, sería régimen electoral general el que afecta a las —llamadas en la tradición española— elecciones generales o elecciones a Cortes Generales. Frente a dicho régimen electoral general se darían regímenes electorales «particulares» que regularían la designación por medio del sufragio de otros órganos representativos no generales del Estado: Asambleas de las CC. AA., Corporaciones municipales, provinciales o de otras entidades (comarcas, parroquias, territorios históricos, islas, etc.).

Desde este punto de vista, la ley orgánica sería imperativa para la regulación de las elecciones a Cortes, pero no lo sería para las restantes asambleas u órganos que encierra el sistema democrático representativo previsto en la Constitución, cuya regulación correspondería —según los casos— a diferentes instancias políticas y, entre ellas, a las mismas Cortes Generales aunque por la vía de la ley ordinaria y no por la de la ley orgánica⁷.

3. Finalmente, una tercera y fácil —aunque no obvia— interpretación consiste en ignorar la precisión limitativa del término «general» y entender que todo tipo de normativa electoral, sea cual fuere la importancia de los aspectos que regula o el ámbito territorial a que afecta, debe someterse forzosamente a la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81.1 de la Constitución.

Esta última interpretación es la que parece orientar la práctica legislativa post-constitucional. Así, durante la legislatura 1979-1982, el Gobierno de UCD sometió a las Cortes un proyecto de ley orgánica sobre la elección de las Diputaciones Provinciales, cuyo carácter orgánico no fue puesto en cuestión por la oposición. Asimismo, en la legislatura inaugurada en diciembre de 1982, el Gobierno socialista ha presentado a las Cámaras una ley orgánica de reforma de la ley de elecciones locales de 1978, sin que tampoco ahora los grupos de la oposición conservadora hayan discutido su calificación de orgánica.

II. CRITICA AL CARACTER EXPANSIVO ATRIBUIDO A LA EXPRESION «REGIMEN ELECTORAL GENERAL»

A mi juicio, no existe una respuesta terminante que nos permita admitir sin reservas alguna de las interpretaciones anteriores. Por lo mismo, es conveniente atender a un análisis sistemático del texto constitucional, para poder aproximarse al tratamiento ordenado y coherente del derecho electoral en su conjunto.

A) Me parece sólida la reducción del ámbito de «régimen electoral general» a las condiciones necesarias que han de garantizar el derecho de participación política, del que emanan el derecho de sufragio y el derecho de

⁷ García de Enterría, 138; Salas, 61.

acceso a los cargos electivos (art. 23.1 y 2), en cualquiera de los procesos electorales a que dé lugar la designación de órganos representativos.

No pienso que la delimitación del mencionado ámbito sea tarea particularmente difícil, ni que tal ámbito quede reducido a cuestiones meramente procedimentales, como objetan algunos para oponerse a esta interpretación⁸. Creo, por el contrario, que cabe dar al régimen electoral general un contenido de importancia jurídica y política considerable. A modo enunciativo, señalo cinco grandes capítulos referentes a:

- electores o cuerpo electoral activo;
- elegibles o cuerpo electoral pasivo;
- organización y control del proceso electoral;
- ordenación de las campañas electorales y su financiación;
- represión de las irregularidades electorales.

Respecto de los electores se fijarían las condiciones que otorgan tal calidad y las causas que excluyen de la misma, reglando en consecuencia todo lo concerniente a la formación, revisión y administración del censo electoral. Se señalarían asimismo las condiciones generales de elegibilidad —que dan lugar a la constitución del llamado cuerpo electoral pasivo—, así como las causas generales que pueden privar de la misma en todo tipo de procesos electorales.

En cuanto a la organización y control del proceso se fijaría y regularía la secuencia propia de las operaciones electorales (presentación y proclamación de candidatos, votación, escrutinio, proclamación y publicación de resultados), estableciendo los órganos que deben controlar y presidir cada una de dichas operaciones, con determinación de su composición y atribuciones, especialmente en el orden del contencioso electoral.

Por lo que respecta a las campañas, la ley orgánica del régimen electoral general marcaría los principios básicos de actuación de los candidatos y candidaturas, para no vulnerar el principio de igualdad entre contendientes y el principio de neutralidad de los poderes públicos. Se incluiría aquí la determinación de principios y reglas operativas para el control de las finanzas electorales, de su procedencia y de su magnitud.

Finalmente, se integraría en esta ley orgánica la materia clásica de la represión de las irregularidades electorales, señalando los tipos en cuanto a las conductas antijurídicas denunciadas en el curso del procedimiento electoral y determinando los órganos competentes para conocerlas y, en su caso, reprimirlas, así como las sanciones —penales o administrativas— que puedan imponer.

El catálogo indicativo de materias deja bien claro que una posible «ley orgánica del régimen electoral general» no se limitaría a una mera declaración de principios, sino que regularía aspectos constitutivos, organizativos y procesales de trascendencia para cualquier consulta electoral.

B) Menos clara es, a mi entender, la equivalencia —obvia según la mayoría— entre «régimen electoral general» y régimen de las elecciones a Cortes, aunque puedan esgrimirse a su favor argumentos de lógica política⁹. Las

⁸ García de Enterría, *ibíd.*; Salas, 59.

⁹ Esteban (II), pág. 55.

referencias a la legislación electoral que contiene la Constitución —además de la incluida en el artículo 81.1 que comentamos— se cuentan en número de seis. En cinco de ellas —arts. 68.1; 68.2; 68.3; 70.1; 70.2— no se alude a su presunto carácter orgánico, a diferencia de lo que ocurre en otras remisiones constitucionales a normas de rango orgánico. Sólo una de las referencias a la ley electoral —el art. 69.2, correspondiente al Senado— cita expresamente «una Ley orgánica»¹⁰.

A favor del carácter orgánico de la ley electoral de las Cortes Generales puede argumentarse la importancia política trascendental de la materia que requiere una decisión integradora o «consensuada» mediante la mayoría cualificada exigida para las leyes orgánicas. Sin embargo, debe hacerse constar que la Constitución —en sus arts. 68, 69 y 70— deja precisamente definidos los elementos básicos de la legislación electoral y, por tanto, a cubierto de posibles deformaciones ulteriores. Una desviación de aquellos elementos por parte de una ley electoral aprobada por la mayoría parlamentaria simple —en el supuesto de que se optara por la ley ordinaria— daría lugar de manera inmediata a la impugnación por inconstitucionalidad.

Entre los elementos fundamentales del sistema electoral de las Cortes Generales habría que destacar todos los que derivan de los artículos 68 y 69 del texto constitucional, que podemos clasificar tentativamente del modo siguiente:

- prorrateo electoral, o procedimiento para atribuir a cada distrito el número correspondiente de escaños;
- fórmula electoral, o método de transformación de los votos obtenidos en escaños atribuidos a cada candidatura;
- forma de voto o lista, definiendo el tipo de expresión de la voluntad electoral adaptada a la fórmula: lista cerrada y/o bloqueada, eventual expresión de preferencias, etc.;
- eventual establecimiento de una «barrera mínima» de votos y sus características: ámbito de aplicación de la cláusula, cómputo de los votos mínimos (en porcentaje, en votos absolutos, sobre censo, votos emitidos o votos válidos, etc.);
- convocatoria electoral: forma, requisitos, plazos, etc.;
- finalmente, la aplicación de los principios del «régimen electoral general» a los aspectos específicos del sistema electoral de las Cortes Generales en cuanto fuera necesario.

Todos ellos podrían ser objeto de regulación mediante ley ordinaria de las Cortes Generales, que —allí donde fuera preciso— acomodaría además lo determinado en la que hemos denominado «ley orgánica del régimen electoral general» a la especificidad de este ámbito institucional (Cortes Generales).

Adviértase al respecto que esta secuencia normativa —preceptos constitucionales y ley electoral ordinaria— es la que suelen observar la mayor parte de las democracias representativas donde la precisión constitucional respecto de los elementos básicos del sistema electoral es similar a la contenida en el texto español de 1978.

¹⁰ Caciagli, 505.

Debe hacerse mención de la excepción francesa que confía a una «ley orgánica» la regulación de aspectos sustantivos de la composición, mandato y condiciones de elección de las Cámaras (art. 25 de la Constitución de 1958). Pero nótese que tal artículo sólo contiene una sucinta referencia a puntos tan importantes de la institución parlamentaria, en comparación con el mayor detalle que contienen otros textos constitucionales europeos y, entre ellos, el mismo código español de 1978.

No es posible asegurar hasta qué punto haya gravitado el modelo francés sobre el debate constituyente de 1977-78¹¹. Lo que sí parece comprobado es que la labor de los constituyentes encontró en los artículos 68 y 69 uno de los terrenos de mayor enfrentamiento, resuelto finalmente sin gran imaginación, bajo la inercia del sistema heredado de la Ley para la Reforma Política de 1976 y del RDL de 18 de marzo de 1977, en favor de las posiciones más conservadoras del centro y de la derecha y en perjuicio de la opinión sustentada inicialmente por los socialistas que la sacrificaron en aras de un acuerdo constitucional general¹².

Es este último criterio de interpretación histórica o genética el que más puede abonar la tesis de una regulación por ley orgánica de las elecciones a Cortes, como resultado de una voluntad política de compromiso que trasladaba a un momento ulterior la fijación de las reglas electorales. Nos encontraríamos ante un caso de la llamada tendencia a retener el poder constituyente que las Cortes de 1977 habrían revelado con su afición a la reserva de ley orgánica, sujetándola a una mayoría cualificada que intentaría prolongar el «consenso constitucional» de 1977-1978.

Sin embargo, establecer una equivalencia entre la expresión «régimen electoral general» y «sistema electoral de las Cortes Generales» plantea otras dos cuestiones adicionales.

La primera se refiere a la necesidad o innecesidad de una única ley orgánica para las elecciones a Cortes, en contraposición a instrumentar la regulación por medio de sendos textos orgánicos, respectivamente, dedicados al Congreso y al Senado. La opinión de los comentaristas que se han pronunciado al respecto reducen la trascendencia de la cuestión y consideran que la solución no tiene más criterios determinantes que los impuestos por la economía del procedimiento legislativo¹³.

La segunda y más grave cuestión presenta, a mi juicio, dificultades semejantes a las detectadas por otros autores para satisfacer adecuadamente la reserva de ley orgánica en el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas¹⁴. Me refiero a la necesidad de deslindar los elementos centrales del sistema electoral, más directamente relacionados con el ejercicio del derecho del sufragio y la competición electoral entre pluralidad de opciones políticas, con respecto de aquellos aspectos accesorios o derivados de menor trascendencia política, y que la práctica normativa tradicional desarrolla a menudo por medio de decretos o simples órdenes ministeriales.

¹¹ Fernández, 15-16.

¹² Caciagli, 546-551; Vallès, 17-18.

¹³ Alzaga, 479; Esteban (II), 285.

¹⁴ Santamaría, 48-49.

Tal aparato normativo secundario presenta, por un lado, un volumen considerable, mientras que, por otro, responde a menudo a circunstancias cambiantes o de muy diversa índole.

Por ello, se hace difícilmente sostenible la postura de querer integrar en una ley orgánica —o en dos, si se distingue un texto para cada una de las Cámaras— todas las disposiciones relativas al régimen electoral, sea cual fuere su grado de importancia en el referido proceso porque supondría obstaculizar gravemente la necesaria adaptación de aspectos menores de aquel sistema a condiciones cambiantes.

Por otro lado —desde una postura coherente con la adopción de la reserva de ley orgánica— no puede dejarse la puerta abierta a que elementos clave del sistema electoral escapen a la delimitación del «bloque orgánico» fundamental, si se pretende un deslinde entre cuestiones básicas y cuestiones conexas.

La solución no puede darse de antemano. La afirmación vaga de que la ley orgánica reguladora de las elecciones a Cortes entenderá de los aspectos sustanciales del sistema electoral, dejando para normas de rango inferior los aspectos secundarios del mismo, puede forzar una apelación frecuente al Tribunal Constitucional para que establezca criterios respecto de la distinción entre los llamados aspectos sustanciales y aspectos secundarios.

La invitación excesiva al Tribunal Constitucional para dirimir contenciosos políticos puede redundar en detrimento de su función.

C) Claramente discutible es, a mi juicio, entender que la expresión «régimen electoral general» se extiende no sólo a las elecciones a Cortes, sino también a las elecciones locales, y no en sus aspectos comunes con los demás procesos electorales, sino en sus elementos singulares.

Contra esta asimilación excesiva puede argüirse, en primer término, con el tenor literal del artículo 140, cuando señala el carácter electivo de las corporaciones municipales «en la forma establecida por la ley» sin hacer mención expresa de ley orgánica.

Pero a este argumento de carácter textual pueden sumarse, a mi juicio, otros de mayor envergadura. El primero se funda en la coherencia que debe presidir el edificio entero del derecho electoral. En este sentido, la Constitución excluye ya expresamente de la condición de orgánica a la legislación electoral de las Asambleas de las CC. AA., que se elaborará —según sus respectivos Estatutos— por las mismas Asambleas¹⁵. No se ve bien cómo Ayuntamientos y Diputaciones han de merecer —en cuanto a sus procesos electorales— el tratamiento exquisito y riguroso de la ley orgánica de las Cortes Generales, mientras que las CC. AA. ven su designación regulada por una ley de su respectiva Asamblea.

El segundo argumento deriva de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que confía a la Comunidad Autónoma la competencia sobre el régimen local. Es conocida la diferente interpretación sobre el alcance de la citada competencia, a la que una versión restrictiva llega a vaciar de contenido. Pero si se entiende, en cambio, que la

¹⁵ Para el Estatuto vasco, art. 10, 3-4; para el Estatuto catalán, art. 9, 8; para el Estatuto gallego, art. 27, 1; para el Estatuto andaluz, art. 13, 5.

competencia autonómica sobre régimen local contiene lo referido a organización y funcionamiento de las corporaciones locales, la elección de las mismas será materia sujeta a la legislación autonómica. Así lo expresa literalmente el Estatuto del País Vasco, donde a la legislación electoral del Parlamento añade la de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y el «régimen electoral municipal» (arts. 10.3 y 37.3 c), sin perjuicio todo ello de que la legislación electoral local que sea objeto de la legislación autonómica deba respetar los principios y garantías básicas contenidos en la «ley orgánica de régimen electoral general», en cuanto salvaguarda última de la corrección democrática de dichos procesos.

El derecho comparado, por su parte, abona la interpretación que sostiene la competencia de regiones, comunidades autónomas o Estados federados en materia de organización territorial local y, con ella, de regulación electoral de sus respectivas instituciones representativas.

Por lo mismo, nos parece en principio abusiva la ampliación de la reserva de ley orgánica a la normativa referente a las elecciones locales, ampliación que ni la sistemática constitucional general, ni el carácter ni el derecho comparado en esta materia, parecen fundar suficientemente.

III. ALGUNAS RAZONES EN PRO DE UNA INTERPRETACION ESENCIAL Y NO EXPANSIVA DE LA EXPRESION «REGIMEN ELECTORAL GENERAL»

Las consideraciones anteriores me llevan, en último término, a una interpretación restrictiva del contenido que debe atribuirse a la noción de «régimen electoral general» sobre el que extiende la Constitución la reserva de ley orgánica. En síntesis, las razones que parecen justificar dicha interpretación restrictiva se articulan en cinco bloques, que resumo a continuación:

1. El carácter taxativo y excepcional del ámbito reservado a la ley orgánica no se compadece con una interpretación extensiva de dicho ámbito, que se amparara en la imprecisión de contornos presentada por alguna expresión constitucional. Este es el caso de «régimen electoral general» mencionado en el artículo 81.1, que, a mi entender, debe ser entendido en sentido limitativo y no expansivo, sin que ello comporte —como hemos visto— un vaciado del mismo concepto.

2. La coherencia global del derecho electoral en su conjunto impone una interpretación del «régimen electoral general» que se ajuste a una delimitación de ámbitos materiales y tratamientos formales, presidida por criterios jurídicos y políticos de articulación ordenada. La equivalencia «régimen electoral general» - derecho electoral en su conjunto, con la significativa exclusión de las elecciones autonómicas chocaría, a mi entender, con la coherencia sistemática de todo el derecho electoral.

3. El derecho comparado no abona la tesis de convertir todo el edificio del derecho electoral en materia sujeta a requisitos legislativos de excepción, como son los que comporta la ley orgánica. La Constitución y la ley ordinaria contienen generalmente la normativa referente a todo tipo de procesos electorales.

4. Finalmente, la expansión abusiva del ámbito material de la ley orgánica puede conducir, por un lado, a la excesiva rigidez o petrificación del sistema normativo y, por otro, a multiplicar los requerimientos al Tribunal Constitucional para que dirima contenciosos no resueltos políticamente en la arena parlamentaria. Así, el carácter suspensivo del recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto contra proyectos de ley orgánica puede ser, en este sentido, una baza política de reserva que convierte a dicho recurso en un nuevo elemento de oposición política, que somete al Tribunal Constitucional a un desgaste impropio y peligroso para la conservación de su función principal.

En último término, la conclusión provisional de estas notas no está lejos de la alarma manifestada ya por otros autores ante el «uso y abuso» de la ley orgánica, su «uso irrefrenado» o su extensión desorbitada¹⁶. Esta dinámica expansiva tiene su primer desencadenante en las dificultades de deslinde entre las áreas materialmente reservadas a la «organicidad» por la Constitución.

Pero puede tener también un estímulo coyuntural en la actual composición parlamentaria, surgida de las elecciones del 28 de octubre de 1982. La mayoría absoluta de que dispone actualmente el partido del Gobierno priva de eficacia política al requisito constitucional de la aprobación de la ley orgánica por mayoría absoluta. O, dicho en otros términos, la pretensión de seguir regulando por consenso —mayoría cualificada— algunos aspectos considerados centrales del sistema político pierde su sentido cuando se dibuja una composición parlamentaria como la actual.

Esta facilidad parlamentaria para extender el carácter orgánico a materias de dudosa comprensión en el ámbito constitucionalmente declarado como tal distorsionaría, en último término, la coherencia del sistema de fuentes esbozado en la Constitución, puesto que dejaría su definición a una coyuntura política de ciclo corto.

Con ello, entraría, pues, en contradicción la pretensión de fijeza y estabilidad material del «bloque orgánico», con la extensión o restricción del mismo según la facilidad o dificultad para disponer de una mayoría parlamentaria absoluta.

En último término, sólo una definición rigurosa y restrictiva de dicho «bloque orgánico» o ámbito material reservado puede preservar de aquella contradicción al ordenamiento jurídico.

¹⁶ Bastida, 289; Garrorena, 128; Fernández, 63.

POST SCRIPTUM

Por benevolencia de la redacción de la revista, y con ocasión de la corrección de pruebas de imprenta, me es posible prolongar estas notas con un breve comentario a la sentencia 38/1983, de 16 de mayo, que desestima el recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto por la oposición parlamentaria al proyecto de Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, modificando determinados preceptos de la legislación electoral local.

No voy a entretenerme en las vicisitudes previas a la sentencia —inadmisión del recurso previo de inconstitucionalidad, recurso de súplica, auto estimatorio del mencionado recurso y suspensión de eficacia parcial de la norma impugnada—, vicisitudes procesales que darían pie a un sugerente comentario sobre la interrelación entre un itinerario político —desencadenado por la convocatoria de las elecciones locales de 8 de mayo de 1983— y un contencioso jurídico-constitucional provocado por la apelación al recurso previo de inconstitucionalidad previsto para los proyectos de ley orgánica.

Me referiré únicamente a la sentencia en cuanto niega que la norma recurrida infrinja el artículo 81.1 de la Constitución al haber sido tramitada como ley orgánica, y sin que ello signifique falta de interés por los demás fundamentos jurídicos de la resolución, especialmente por lo que hace a la indefinición del contenido de las bases o al criterio de igualdad de voto.

En síntesis, la interpretación que el Tribunal Constitucional hace de la expresión «régimen electoral general» incluida en el mencionado artículo 81.1 se contrapone a la que he sustentado en mi comentario. Y ello en base a tres líneas argumentales. En primer lugar, el Tribunal Constitucional entiende lo «general» como afectando territorialmente a «la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza...» (Fundamento Jurídico 3.º).

En segundo lugar, el alto Tribunal afirma que «lo general» no abarca sólo las condiciones básicas para el ejercicio del sufragio, «sino que es más amplio comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral» (Fundamento Jurídico 2.º). Aunque el Tribunal no explicita el contenido de tal carácter «primario o nuclear», debe deducirse del conjunto de la sentencia que su concepción de dicho «núcleo» es claramente generosa, hasta el punto de que no se vislumbran qué extremos suficientemente relevantes del régimen electoral serán tratados por la legislación ordinaria, sea del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el Tribunal Constitucional asimila «lo general» del régimen electoral con la noción de «uniforme», al señalar que «el artículo 140, en relación con el 81.1, hace legítimo un sistema en que se establezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales» (Fundamento Jurídico 2.º). A primera vista se hace difícil conciliar la afirmación anterior con la contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, donde se decía, refiriéndose a las bases del régimen local, que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario...».

Así, pues, la contundente orientación de la sentencia de 16 de mayo de 1983 opta por la que considero en mi artículo como «tercera y fácil —aunque no obvia— interpretación consistente en ignorar la precisión limitativa del término “general” y entender que todo tipo de normativa electoral... debe someterse forzosamente a la reserva de ley orgánica». Afirmando que únicamente «lo excepcional» no es «general» (Fundamento Jurídico 3.º), la sentencia solventa radicalmente los interrogantes que la doctrina puede razonablemente plantearse.

Pero esta interpretación de carácter totalizante que se inclina por la acepción más amplia del término «general» en todas sus dimensiones, resulta en último término en una concepción expansiva del bloque material de la organicidad. Con la expeditiva argumentación empleada en la sentencia que comentamos, el Tribunal Constitucional parece dar una prueba de haber superado sus propios temores a la «petrificación abusiva» del cuerpo legislativo por ampliación de la reserva de ley orgánica (sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981), petrificación contra la que —a mi juicio, fundadamente— nos había puesto en guardia.

«ADDENDA»: DOS RECIENTES RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Redactado ya este artículo, se han producido posteriormente hechos relevantes que refuerzan directamente la pertinencia de los interrogantes planteados. En primer término, las Cortes han aprobado la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, que reforma la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978. Su aprobación ha dado lugar a dos contentiosos de importancia: un recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto por diputados de la oposición y la propuesta de un recurso ordinario de inconstitucionalidad por parte del Parlament de Catalunya.

El primero de ellos ha provocado una difícil situación jurídico-política, puesto que el Gobierno había convocado ya elecciones locales con arreglo a la nueva Ley Orgánica y, por consiguiente, la decisión del Tribunal Constitucional sobre la admisión del recurso previo le colocaba —a su pesar— en pleno conflicto político Gobierno-oposición. Se ha confirmado así la probable instrumentación política del recurso previo, tanto más abundante cuanto más expansivamente se interprete la reserva de ley orgánica. Por su parte, la propuesta de recurso de inconstitucionalidad aprobada por el Parlament de Catalunya se funda precisamente en la posible invasión de competencias estatutarias por parte de la mencionada Ley Orgánica, al utilizar un concepto extensivo de «régimen electoral general» en su interpretación del artículo 81.1.

OBRAS DE REFERENCIA CITADAS EN LAS NOTAS

- ALZAGA, O.: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, 1978.
- BASTIDA, F. J.: *La naturaleza jurídica de las leyes orgánicas (Comentario bibliográfico)*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 2 (1981), págs. 285-311.
- CACIAGLI, M.: *El sistema electoral de las Cortes, según los artículos 68 y 69, en La Constitución española de 1978* (estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría), Madrid, 1980, págs. 505-551.
- ESTEBAN, J. de, y otros: *El régimen constitucional español* (2 vols.), Barcelona, 1980-1982.
- FERNÁNDEZ, Tomás R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo* (I), Madrid, 1980.
- GARRIDO FALLA, F., y otros: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.
- GARRORENA, A.: *El lugar de la Ley en la Constitución española*, Madrid, 1980.
- PREDIERI, A.: *Las fuentes de Derecho en la Constitución española*, en *La Constitución española de 1978* (estudio sistemático dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría), Madrid, 1980, págs. 153-252.
- SALAS, J.: *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1979.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Las leyes orgánicas: Notas en torno a su naturaleza jurídica y procedimiento de elaboración*, en «Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED», núm. 4, otoño, 1979, págs. 40-57.
- TRUJILLO, G.: *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», vol. I, núm. 2, mayo-agosto, 1981, págs. 9-55.
- VALLÉS, J. M.: *Reforma electoral i coordenades polítiques. Els condicionants de la normativa electoral*, Barcelona, 1982.