

EL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL NO ES PARTICULAR¹ (COMENTARIO A LA STC 76/2021, DE 15 DE ABRIL)

The general electoral framework is not particular
(commentary on the Spanish Constitutional
Court Judgement 76/2021, April 15th)

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

Universidad de La Rioja
ricardo.chueca@unirioja.es

A Francisco Bastida Freijedo

Cómo citar/Citation

Chueca Rodríguez, R. (2021).
El régimen electoral general no es particular
(comentario a la STC 76/2021, de 15 de abril).
Revista Española de Derecho Constitucional, 123, 313-343.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.123.10>

Resumen

Se estudia el proceso de impugnación frente a la inclusión de dos candidatos en una lista de candidatura. La secuencia analizada advierte de los problemas que podría plantear la revisión de relevantes elementos de la regulación jurídica electoral. Se llama la atención sobre dos aspectos: el mantenimiento del respeto al orden constitucional y legal en materia electoral, más allá de las deficiencias técnicas

¹ El autor ha aumentado su saldo deudor con colegas sin cuyo estímulo y sugerencia estas páginas no hubieran sido escritas. Gonzalo Arruego y Amelia Pascual mejoraron el texto final.

Los esmerados revisores del original han mejorado el texto y propiciado alguna reflexión complementaria.

Proyecto DERFUNDAT (PGC2018-093737-B-I00), financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia e Innovación – Agencia Estatal de Investigación.

circunstanciales de ciertas normas, y la necesidad de respetar la naturaleza constitucional y legal del concepto de censo electoral.

Palabras clave

Régimen electoral general; censo electoral; Administración electoral; derecho de sufragio activo y pasivo; inelegibilidad.

Abstract

The study deals with the appeal against the inclusion of two candidates on a nomination list and warns about the problems that may arise from revising how some relevant elements of the electoral legal regulation. Attention drawn to two aspects: the maintenance of respect for the constitutional and legal order in electoral matters beyond its circumstantial technical deficiencies of certain rules and the constitutional and legal nature of the Electoral Census.

Keywords

General electoral framework; Electoral Census; Electoral Administration; active and passive suffrage; ineligibility.

SUMARIO

I. EL MARCO DEL RÉGIMEN ELECTORAL ESPAÑOL, HOY. II. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA. III. SOBRE LA NATURALEZA DEL CENSO. IV. DERECHO DE SUFRAGIO Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA. V. PRONUNCIAMIENTO DE LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE MADRID. VI. LA «VUELTA» AL ORDEN JURÍDICO ELECTORAL CORRECTO: EL PRONUNCIAMIENTO DEL JUZGADO. VII. EL AMPARO ELECTORAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. VIII. LA DOCTRINA MINORITARIA. IX. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA*.

Según es sabido, y en el marco de una confrontación política desatada inicialmente por una moción de censura contra el presidente de la CA de Murcia, la presidenta de la CA de Madrid procedió a disolver anticipadamente la Asamblea de Madrid y a convocar nuevas elecciones para el día 4 de mayo con la intención, al parecer, de neutralizar una operación similar (Decreto 15/2021, de 10 de marzo, *BOCM*, 59, de 11 de marzo de 2021).

El 30 de marzo el Partido Popular presentó ante la JEP (en funciones de JECAM) la lista de candidatura, que se publicó como provisional por la JEP (*BOCM*, 78, de 2 de abril de 2021)².

² La Administración Electoral autonómica madrileña no existe propiamente. La LECAM alude a una Junta Electoral Autonómica *posible* en el preámbulo: «Dado el ámbito uniprovincial de la Comunidad de Madrid, se considera improcedente la superposición de dos Juntas Electorales, Autonómica y Provincial, en el mismo ámbito territorial y con similares competencias [sic]. Por ello se opta por acumular en la Junta Electoral Provincial las posibles funciones que pudieran corresponder a la Junta Electoral de la Comunidad de Madrid, lo que ha de suponer una economía y mayor simplicidad en los procedimientos electorales».

En esa línea, con precisión quizá mejorable, el art. 7.1 establece: «1. Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales Central, Provincial, de Zona, así como las Mesas Electorales. 2. La Junta Electoral Provincial de Madrid *acumula* las funciones correspondientes a la Junta Electoral de la Comunidad de Madrid» (cursiva añadida). Deberá entenderse, por tanto, que, ante la inexistencia de una Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Madrid (JECAM), las funciones que debiera desempeñar se atribuyen —más propiamente que «acumulan»— a la Junta Electoral Provincial. Pero este expediente tan simple anida una capacidad de creación de problemas no menor, pues las JJ. EE. PP. no son permanentes y ajustan su existencia a la del proceso electoral convocado. Lo que seguramente hará que, en determinados supuestos, deba acudir a la Junta Electoral Central, esta sí de carácter permanente.

A partir de aquí el tracto completo de pronunciamientos fue el siguiente.

La lista fue impugnada por el representante de la candidatura del Partido Socialista Obrero Español de la Comunidad de Madrid (PSOE-M), con base en la presencia de dos miembros de esta que no figuraban inscritos en el censo electoral vigente aplicable al proceso electoral convocado³. El Partido Popular aportó, en respuesta a la impugnación, justificación documental acreditativa de que los dos candidatos se habían inscrito en el Padrón Municipal de Habitantes de Madrid los días 22 y 26 de marzo de 2021, respectivamente.

La JEP no estimó la impugnación del representante de la candidatura del PSOE-M (Acs. JEP, núms. 16 y 17, de 5 y 6 de abril de 2021), indicando que la candidatura del Partido Popular había «subsanao los defectos» [sic] advertidos en la proclamación provisional impugnada. Procedió, en consecuencia, a elevar a definitiva la lista de candidatura presentada por el PP (Ac. JEP Madrid, de 7 de abril de 2021. *BOCM*, 83, de 8 de abril de 2021).

El día 8 de abril, la representación del PSOE interpuso recurso contra la proclamación de la candidatura ante el Juzgado de lo Contencioso n.º 5 de Madrid (apdos. 1 y 2 del art. 49 LOREG), en demanda de anulación del acuerdo de proclamación y, por tanto, de exclusión de la lista electoral del Partido Popular de los dos candidatos.

El día 11 de abril, el juzgado estimó el recurso en sentencia, anulando parcialmente el acuerdo de proclamación definitiva de candidaturas de la JEP de Madrid e instando a la sustitución de los dos candidatos al no estimar ajustada a la normativa electoral su inclusión. Todo ello en los términos de ejecución de sentencia encomendados a la JEP de Madrid. Dicha Junta acordó el día 15 de abril aprobar la nueva lista de candidatura, tras ajustarla al pronunciamiento judicial y proceder a su publicación, ahora sí, definitiva (*BOCM*, 90, de 16 de abril).

De acuerdo con lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del art. 49 LOREG, la representación del Partido Popular interpuso recurso de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional, significando que actuaba también en representación de los dos candidatos excluidos por la sentencia del juzgado que se impugnaba⁴.

³ El art. 39.1 establece como censo vigente de una convocatoria electoral «[...] el cerrado el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria». Para el caso que tratamos, el censo cerrado a 1 de enero de 2021.

⁴ La naturaleza y alcance de la representación otorgada en el correspondiente documento notarial de apoderamiento a que se refiere el art. 43.3 LOREG es, por cierto, extremadamente singular: son poderes para ejercerlos en nombre de personas futuras,

El día 15 de abril la Sala I.^a del TC dictó sentencia desestimando el recurso⁵.

A lo largo de las sucesivas fases se han puesto de manifiesto una serie de problemas sobre los que estas páginas quieren llamar la atención. Muchos de ellos están seguramente originados por la confrontación sostenida por las partes ante la Administración Electoral, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Madrid y la Sala Primera del Tribunal Constitucional.

A lo largo de ellas se han planteado posiciones que destacan por proponer de modo directo o indirecto una revisión, de alcance no menor, de elementos basales del régimen electoral. Así ocurre, en nuestro criterio, con la correcta interpretación del sistema de fuentes en materia electoral y, más específicamente, con la capacidad normativa y la relación entre, para el caso, la LOREG y la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid (LECAM). También con el concepto constitucional de censo y su conexión con el de democracia representativa y, por tanto, con el nexo elección-representación en el sistema democrático, y algún otro aspecto que iremos describiendo al hilo de todos ellos.

I. EL MARCO DEL RÉGIMEN ELECTORAL ESPAÑOL, HOY

Han transcurrido más de 35 años desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), y otros tantos —más o menos, según los casos— de vigencia de las normas electorales de las CC. AA., salvo el chocante renuncio de la comunidad autónoma de Cataluña. Puede decirse, por tanto, que disponemos de una planta legislativa consolidada en materia electoral; primera, por cierto, de naturaleza incuestionablemente democrática y perfectamente adaptada a los principios constitucionales de nuestro Estado de derecho.

cuya aceptación por estas debe entenderse realizada al firmar la aceptación de candidatura. Los poderes de que dispone el representante de candidatura lo son, por tanto, previos a que los candidatos existan: un asunto, como se ve, de acomodo jurídico que encubre problemas no menores. El día 20 de marzo finó el plazo para acreditar a los representantes ante la JEP, pero solo el 8 de abril, y por el hecho de aprobarse la lista de candidatura (salvo la del PP, que lo sería el día 11 del mismo mes, tras la ejecución de la sentencia del juzgado) los candidatos habrían podido, en buena lógica, conferir poderes a sus representantes...

⁵ El fallo resultó del uso del voto dirimente emitido por el presidente de la Sala y del TC. Se adjuntaron tres votos particulares de los magistrados Andrés Ollero Tassara, Santiago Martínez-Vares García y Alfredo Montoya Melgar.

Al amparo de ese *compactum* normativo y su desarrollo hemos celebrado, desde la entrada en vigor de la LOREG, si contabilizamos tan solo los de ámbito estatal o autonómico en sentido estricto, más de 180 procesos electorales y diversos referéndums de variados ámbito y objeto.

Un cálculo somero pero verosímil nos indicaría que durante este período habrán ejercido, y ejercitado, el derecho de sufragio pasivo en nuestro país en torno a tres cuartos de millón de personas, al menos. Una actividad cuya densidad nos permite pronunciarnos con sólida base estadística. Los procesos que la posibilitan son, sin duda, mejorables, pero no tanto como para impedir un juicio favorable de eficacia de tan compleja gestión en un país de novatos relativos en la celebración de elecciones y totalmente carentes de elecciones «limpias» hasta 1977.

El índice de conflictividad administrativa y jurisdiccional inducido por esta febril actividad electoral es, en términos estadísticos, despreciable. En el período delimitado el Tribunal Constitucional ha dictado, salvo error u omisión, 135 sentencias y 47 autos en el marco de los procesos de amparo que denominamos electorales (art. 49.3 LOTC). Un rastreo, siempre más impreciso, en el ámbito de los tribunales superiores de justicia, no parece desviarse significativamente de tan ínfimo índice de conflictividad.

Ello quizá explique por qué, dejando a un lado la Sentencia 76/2021, de 15 de abril, en resolución del recurso de amparo electoral 2117-2021 (BOE, 119, de 19 de mayo de 2021), que provoca este comentario, habría que remontarse al año 2015 para encontrar la anterior sentencia resolutoria de un recurso de amparo en donde se invoca protección constitucional en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo⁶. Solo en 2016 encontramos el último indicio de conflictividad que resolverá en inadmisión la Sala Primera por Auto 78/2015, de 7 de mayo, desestimatorio del recurso de súplica del Ministerio Fiscal frente a la providencia de inadmisión del recurso de amparo electoral 2512-2015 promovido por el Partido Popular.

Estos indicadores adquieren todo su significado si reparamos en que, en el espacio de algo más de cinco años que media entre los pronunciamientos citados y la STC que nos ocupa, se han celebrado 35 elecciones a Parlamentos autonómicos, 2 procesos electorales a Cortes Generales, uno al Parlamento Europeo y 2 procesos locales generales.

⁶ Aunque el objeto del proceso —contencioso electoral (arts. 109 y ss. LOREG)— se ceñía a las reclamaciones frente al escrutinio celebrado en las elecciones municipales de Lorca (STC 60/2015, de 14 de julio). Un tipo de conflicto que se asocia siempre, como era el caso, a un resultado extremadamente ajustado que inclinaba la balanza del gobierno a favor de una de las dos candidaturas protagonistas.

Podríamos, pues, concluir, sin asomo de ligereza, que la legislación electoral sobre este aspecto funciona. Y que la conflictividad, en un entorno de procesos electorales prácticamente permanentes, es ciertamente residual y se acerca a lo testimonial.

Por tanto, una sentencia en resolución de un amparo electoral frente a una lesión del derecho de sufragio pasivo constituye un acontecimiento. Y así es en el caso que nos ocupa; pero anticipemos que se trata de un acontecimiento huero. Porque el asunto de fondo objeto del pronunciamiento no es especialmente novedoso. Ni el conflicto subyacente. Ni pone a prueba la doctrina consolidada sobre los aspectos contenciosos dirimidos; o no debería ponerla, si seguimos la sabia práctica de volver a poner en su sitio las cosas tras la reyerta.

A cambio, el percance que ha motivado el pronunciamiento ha servido para introducir un ruido conceptual y normativo en donde resultaba difícil hacerlo. Lo que seguramente se debe a una acumulación de circunstancias singulares que no serán objeto de tratamiento aquí por carecer de pertinencia y tener asegurada su caducidad tras amainar un singular fragor electoral que está comenzando a adquirir el rango estadístico de *moda recurrente* en los últimos años.

Pero, como sucede también siempre, tras la batalla queda el destrozo. Huyen los contendientes y queda el daño: los juguetes rotos, maltratados o maltrechos. No hay queja por ello; solo mera descripción. Corre a cargo de las instituciones y normas electorales sostenerse frente a lo fugaz. Y toca a los juristas evaluar los daños. Y advertir de los errores de normas, instituciones y actores, y advertirnos de los nuestros. En eso consiste, al cabo, consolidar una cultura electoral y democrática en el tiempo. Y no otro es el sentido de estas páginas.

II. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA

A estas alturas de Estado autonómico sabemos ya algunas cosas en materia de producción legislativa. En las normas de este ámbito conviven dos contrarios: asfixiante práctica de la imitación o emulación territorial y búsqueda de la diferencia como identificador de lo propio y distintivo. Pero también sabemos que normas iguales pueden producir efectos muy distintos, y normas distintas, iguales efectos. En materia electoral esta regla se hace patente de modo especialmente implacable.

A su vez, la normación con rango legislativo de los procesos electorales tiene una delimitación competencial compleja. Qué corresponda a cada instancia,

autonómica o central, no es cosa fácil. Especialmente porque concurren dos habilitaciones competenciales de distinta naturaleza y alcance. De un lado, la reserva en favor de las Cortes Generales del régimen electoral *general*, cuya conceptualización constitucional, precisada hace décadas, plantea siempre problemas de detalle en lo concreto; aunque no tantos como sugieren algunas posiciones mantenidas en este proceso. Una problemática que quedó prontamente apaciguada tanto jurídica como políticamente; pero no despejada, pues de vez en cuando recuerda que sigue ahí y que no tiene intención de abandonarnos⁷.

La disposición adicional primera de la LOREG contiene en sí misma un insuperable destilado acreditativo de la complejidad del Estado autonómico *electoral*. La afirmación competencial inicial, párrafo 1, acompañada del usual «sin perjuicio», no hace sino honrar la apertura constitucionalmente precisa a favor de las CC. AA. y su capacidad dispositiva en materia electoral. Pero en su párrafo 2 se incluye una larga lista de preceptos que, en su totalidad, se aplicarán también en los procesos electorales autonómicos *ultra vires*: «En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado [...]». Un enunciado que no descarta cualquier naturaleza habilitante; o, de otra manera, que no alude solo a títulos competenciales alojados en el título VIII. Señaladamente cabe entender, de acuerdo con doctrina consolidada, que se incluye, así, la competencia de las CC. GG. para dictar leyes orgánicas. Lo que plantea, como es natural, un necesario escrutinio sobre el fundamento constitucional —competencial o legislador orgánico— de los preceptos LOREG de obligada aplicación en comicios autonómicos.

Una ojeada a la lista de preceptos LOREG de inexorable aplicación, al título que fuere, y a los que no gozan de esa posibilidad delata la inconsistencia de la línea delimitadora en los términos acreditados por lo dispuesto en los párrafos 3 y 4⁸. Porque, al atribuir carácter supletorio al resto de los preceptos del título I, cabe interpretar un reconocimiento implícito de naturaleza competencial. En fin, dada la prohibición cuasi fáctica del párrafo 4 de

⁷ En este asunto, y ya desde los *Primeros Pactos Autonómicos*, se estableció una especie de pacto continuado que ha eludido conflictos frontales sobre las reglas básicas de competencia entre fuerzas políticas en el espacio electoral. Dejando a un lado, como es lógico, la tentadora búsqueda de ventajas estratégicas —imaginadas o imaginarias— a través de la búsqueda de ajustes beneficiosos, manipulando elementos del sistema electoral.

⁸ El lector encontrará, en tan larga lista del párrafo 2, asuntos difícilmente remitibles a un criterio de coherencia competencial concreto o congruente. Por todos, no se alcanza a ver el sentido de la exclusión de los apartados 3, 7 y 9 del art. 46 LOREG. O la inclusión de otros...

la adicional, es difícil resistirse a la conclusión de encontrarnos ante una solución por vía rápida y expeditiva de un auténtico nudo gordiano. Un nudo eficaz, desde luego, pero solo en la medida en que nadie ha deseado deshacerlo o cortarlo a las bravas desde hace más de treinta años⁹.

A la vista de todo ello, proceder a delimitar con absoluta precisión la capacidad de una comunidad autónoma para definir normativamente unas condiciones específicas y suplementarias del ejercicio del derecho de sufragio es, desde luego, una tarea hercúlea. Y, en parte, inútil, pues solo una circunstancia muy singular, como la que está en la base fáctica del amparo electoral resuelto, nos sitúa ante un problema que no deja de resultar muy menor si reparamos en el delicado equilibrio que refleja esta disposición adicional primera. Pero, como ya hemos anticipado, el supuesto subyacente no debe impedirnos la oportunidad de identificar problemas y carencias. Y las hay de variado origen¹⁰.

LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MADRILEÑA

La normativa electoral de la CAM es manifiestamente mejorable. Aunque debamos adelantar inmediatamente que no podría invocar, con base en este demérito, singularidad regional alguna frente a las demás. Gran parte de las leyes electorales autonómicas padecen defectos similares en grado variable; algunas incluso por reproducción exacta del mismo texto normativo que está en el origen del caso que nos ocupa. Y de aquellas que han acometido reformas de alguna ambición no puede decirse que los hayan paliado; ni quizá pretendido. Pero las circunstancias, o los tiempos, están cambiando, y evidenciando

⁹ Sobre la complejidad, por concurrencia de habilitaciones constitucionales de diferente naturaleza en los términos indicados, STC 154/1988, FF. JJ. 2, 3 y 5.

¹⁰ Lo que convierte este asunto en difícilmente repetible es que se trata de una convocatoria electoral sorpresiva, en los literales términos que son sobradamente conocidos. Tanto que es la candidatura promovida por el Partido Popular a través de la presidenta del Gobierno de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, en ejercicio de su poder de disolución anticipada, la que incluyó dos candidatos que no satisfacían, a juicio del Juzgado de lo Contencioso n.º 5 de Madrid, y, posteriormente, de la sentencia que comentamos, las condiciones para competir, precisamente por imposibilidad de incluirlos en el censo electoral, en los términos que veremos.

Bien podríamos decir que son las prisas, tan circunstanciales, las que están en el origen del problema suscitado, pues la práctica de colocar candidatos de escaso arraigo en el territorio en que se celebra el proceso electoral es habitual y fácilmente podrá el lector acudir a su memoria para recordar casos similares.

el confiado abandono en que se encuentran muchas leyes electorales autonómicas —ya casi cuarentonas— que han vivido a la doble sombra de la LOREG y de dos grandes partidos cuyo protagonismo casi exclusivo diluía muchos de los problemas¹¹.

Hay varias circunstancias que lo explican. La primera está en su origen. La mayor parte de las plantas legislativas beben de los Primeros Pactos Autonómicos, que *racionalizaron* la estructura institucional y electoral de las CC. AA. Esos pactos siguen teniendo inusitada (y discreta) vigencia más allá de las normas que los fueron acogiendo. Quizá porque poseían esa apariencia de provisionalidad tan característica de las leyes duraderas en nuestra cultura jurídica, a condición de que sean anunciadas como provisionales, precarias o pasajeras.

Otra clave está, sin duda, en la generalización del formato de gobierno parlamentario para todas las CC. AA. Solo formato, es decir, concepción del Poder Ejecutivo según una serie de reglas propias de dicho modelo. Aunque, en sentido estricto, no pueda decirse que se trate de Gobiernos parlamentarios. Al menos en la medida en que el Parlamento que expresa la confianza política no es soberano; ni la invocación de la división de poderes puede hacerse de modo rotundo, etc. Esta estructura es, podemos decirlo a estas alturas, uno de los identificadores consolidados del ingenio institucional del Estado autonómico.

Las reglas electorales básicas que configuran, con las adaptaciones del caso, todas las normativas electorales particulares poseen también ese mismo origen pacticio. Y también se han respetado en términos similares¹².

De ahí que todas las CC. AA. se han distinguido por una resistencia a la modificación de sus plantas básicas en materia electoral. Hay un interminable cúmulo de razones para ello, añadidas a las derivadas de las institucionales aludidas (Chueca Rodríguez, 2016; 2018). No podremos abundar aquí en tan interesante fenómeno, pero sí destacar algunas trazas apreciables en el atrezo del asunto objeto de pronunciamiento.

Podemos calificar la regulación electoral autonómica madrileña, en juicio de nuevo generalizable a todas, a mitad de camino entre anacrónica y obsoleta: sus deficiencias se ocultan, palían o ignoran desde el burladero de la LOREG, mucho más activa en su esfuerzo actualizador. Una ojeada a las modificaciones y actualizaciones de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre,

¹¹ No debe ocultarse, además, la redacción «motorizada» de muchas de ellas, obligados sus Parlamentos por la aprobación de la LOREG en 1985 y la inminente convocatoria electoral de 1987. Y esas prisas se notan.

¹² Una descripción ajustada a lo que tratamos en Presno Linera (1996).

Electoral de la Comunidad de Madrid (LECAM), y a los preceptos concordantes del EACAM, permite concluir rápidamente que todas y cada una de ellas han sido hijas de la necesidad más perentoria, a veces en forma de circunstancias insoslayables. Normalmente meros ajustes exigidos por reformas de la LOREG o, en algún otro caso, derivados de la evolución de la planta institucional generalizada al hilo de avances en la descentralización y las necesidades organizativas requeridas¹³. En resumen, muy escasas reformas y siempre desde la necesidad de mantener el modelo implícito descrito. Pero también desde una cierta tendencia al abandono del cuidado de una norma sobre la que el paso del tiempo, y el cambio institucional experimentado, ha ido reclamando, con creciente insistencia, un esfuerzo de adaptación, puesta al día y mejora.

Este es, como decimos, un telón de fondo donde se desarrolla este percance electoral que, como todo elemento contextual, no causa el problema, pero tampoco contribuye a facilitar un tratamiento eficaz y adecuado.

III. SOBRE LA NATURALEZA DEL CENSO

El censo electoral es un instituto jurídico de naturaleza registral y carácter necesario. Toda persona que satisface los requisitos constitucionales y

¹³ Por LO 2/1991, de 13 de marzo, se reformó el art. 11.5 del Estatuto de Autonomía para ajustar la cadencia electoral en los términos establecidos por el art. 42 LOREG. Y por LO 5/1998, de 7 de julio, se procedió a la «puesta de largo» de la Asamblea de Madrid y del sistema parlamentario, consolidando lo que en tal sentido se había ido haciendo parcialmente con modificaciones legislativas: profesionalización de los parlamentarios y ajustes en los aspectos anejos a ello.

La legislación electoral, por su parte, ha experimentado las siguientes modificaciones. La Ley 4/1991, de 21 de marzo, acopló al art. 42 LOREG el régimen de convocatoria en línea con la reforma estatutaria simultánea mencionada *supra*. La Ley 5/1995, de 28 de marzo, con igual finalidad que la anterior. La Ley 12/1998, de 9 de julio, ajustó las incompatibilidades a la reforma estatutaria sobre dedicación exclusiva de los parlamentarios. La Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, introdujo la incompatibilidad de los cargos RTV CAM con la condición de diputado. La Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modificó igualmente el art. 13, extendiendo la incompatibilidad con la función parlamentaria a todo empleado de la CAM. Finalmente, la Ley 12/2003, de 26 de agosto, redactará el art. 8.3 con la finalidad de impedir la celebración de elecciones en día laborable y realizará ajustes en materia de financiación, haciéndose eco de norma simétrica en LOREG para otros procesos electorales. Se recomienda la lectura del preámbulo de esta última norma.

legales forma parte de él. Se trata de una pertenencia asociada a unas condiciones de estatus y no a la voluntad de quienes lo integran: no es renunciable ni precisa de manifestación de voluntad de adhesión. La prueba de pertenencia, pero no la pertenencia, se acredita por la inscripción. Este dato, y no otro, es el que permite afirmar que la inscripción en el censo electoral posee una naturaleza declarativa. Pero la pertenencia es, por abreviar, de derecho necesario.

Esta precisión, en el plano puramente analítico, es pacífica. Pero no tanto en la regulación y la práctica concretas. Por varias razones.

El censo, en la historia electoral española, ha poseído en la práctica una naturaleza constitutiva; incluso por las técnicas administrativas de soporte precisas. Baste con recordar el sentido de su manipulación como medio de sostener el tinglado electoral hasta la II República. Un censo electoral riguroso y fiable, técnicamente hablando, es resultado del esfuerzo desplegado a partir de la entrada en vigor de la LOREG y del despliegue de gestión proporcionado por las tecnologías informáticas y la mejora simultánea de igual naturaleza en el padrón. Es cabalmente esta mejora técnica la que ha permitido afirmar con rigor que, también prácticamente, figurar inscrito en el censo posee un efecto puramente declarativo.

Pero de ello hace solo unos treinta años, lo que no es mucho si hablamos de materia electoral¹⁴. Sobrevive todavía cierta inercia del pasado en la que encuentra algún amparo cierta prosa legislativa que invita a alguna confusión. Así ocurre en la LOREG, pero también en resoluciones de órganos de indudable competencia en materia electoral. Porque, como decimos, el censo es un instituto jurídico; no una lista. Pero el lector podrá encontrar sin gran dificultad afirmaciones que lo declaran documento. Lo que, necesariamente, obligaría a atribuirle un carácter constitutivo y no meramente declarativo. En resumen, el término *censo* en nuestro ordenamiento jurídico está permanentemente sometido a una destrucción de significado como efecto de una constante exposición a la sinécdoque y la metonimia. A veces instituto jurídico, pero a veces documento¹⁵. Todas estas licencias, literarias pero no jurídicas, no ayudan.

¹⁴ Precisamente por ello, el art. 85.1 LOREG: «1. El derecho a votar *se acredita* por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo o por certificación censal específica y, en ambos casos, por la identificación del elector» (cursiva añadida).

¹⁵ Un mero ejemplo, de entre muchos, en el significado que la JEC atribuye al enunciado del art. 31.1 LOREG. «Comunicar a la Oficina del Censo Electoral que sin perjuicio de la competencia directa de ésta para el ejercicio de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico, el censo electoral, tal como aparece definido en el

En la década de los noventa del siglo pasado se fue consolidando una gestión informática integral de los procesos electorales. Y, también, de la actuación administrativa de la Oficina del Censo Electoral (OCE) adscrita al Instituto Nacional de Estadística, que había ya iniciado la integración de soportes de gestión telemática en la década de los ochenta. Ello ha significado que las «listas» del censo o, dicho de otro modo, las relaciones en «soporte papel» van camino de la desaparición y su uso masivo se ciñe al de la jornada electoral para la emisión del voto en las mesas electorales; aunque ya no en todas¹⁶. Este tipo de avances ha ido propiciando una serie de mejoras que permiten, como decimos, afirmar que disponemos de un censo seguro y fiable¹⁷. Y uno de los efectos colaterales de esta transformación en los procesos de gestión del censo está siendo, indudablemente, el de la recuperación del sentido y significado jurídico del censo electoral. Así se pone de manifiesto en el procedimiento de la *certificación censal específica*, recogido en los apartados 1 y 5 del art. 85 LOREG y en la Instrucción 7/2007 JEC¹⁸. Pero esta vuelta a una rigurosa consideración del censo electoral como un instituto jurídico de pertenencia, que se acredita mediante una técnica registral con soporte ya exclusivamente telemático, se está produciendo en un entorno regulativo extremadamente complejo en donde censo ha venido significando ambas cosas: instituto jurídico y enumeración escrita de quienes lo integran. Y, como vemos, esta vuelta al rigor va a llevar su tiempo. Se trata de volver a una idea de censo que siempre ha estado perfectamente acogida en una constitución democrática como la nuestra. Luego volveremos sobre ello al hilo del caso.

art. 31.1 de la Ley Electoral, es un documento que contiene “la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio”, Ac JEC 17/1991. Disponible en: <https://bit.ly/3mE-FmqL>. (acceso: 10-5-2021).

¹⁶ Así, en las Mesas Administradas Electrónicamente (MAE). Una implantación que comenzó con 2000 MAE. Véase <https://bit.ly/3CHV5uS> (acceso 10-5-2021).

¹⁷ Los ciudadanos pueden comprobar en tiempo real su inscripción correcta en el censo y realizar telemáticamente un conjunto de gestiones que se van ampliando, y popularizando, al ritmo que lo hace la gestión electrónica.

¹⁸ «Primero. La certificación censal específica a la que, como forma de acreditar el derecho a votar, se refieren el art.º 81.5 y concordantes de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, no constituye un medio extraordinario de obtener la inscripción en el censo sino un medio de prueba de que el ciudadano de que se trate está inscrito en el censo electoral vigente aunque no figure en los ejemplares certificados de las listas del censo puestos a disposición de las Mesas electorales» (Instrucción 7/2007, de 12 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la certificación censal específica prevista en el artículo 85.1 de la LOREG; *BOE*, 94, de 19 de abril de 2007).

En realidad, el origen de esta problemática del censo está en la propia LOREG, que no ha hecho sino contagiar, a veces con intensidad, la legislación de las CC. AA. La regulación que la LOREG realiza del censo electoral podríamos calificarla como híbrida, en la medida en que el concepto de censo que subyace es a veces uno, instituto jurídico, a veces otro, lista¹⁹. Y esto tiene mala solución, por más que la regulación infralegal y la doctrina jurisprudencial, más la de la JEC, persigan paliar sus efectos más indeseados.

Una interpretación congruente del censo electoral en la LOREG no es fácil. Veámoslo.

El censo electoral no contiene la inscripción de personas, sino personas. Sin embargo, el art. 31.1 LOREG afirma lo primero. El censo es único, pero esta unidad del censo, 31.3 LOREG, debemos hacerla convivir con la afirmación de que el censo electoral, siendo único, contiene dos censos, art. 31.2 LOREG²⁰. Este enredo solo es superable si sostenemos que el censo es un instituto jurídico único de pertenencia, pero que admite procesos de inscripción diferenciados. Una interpretación que deberíamos extender al mejorable enunciado del art. 34 LOREG, en el que se afirma que el censo es permanente, lo que abona su naturaleza de instituto jurídico de pertenencia, aunque actualizable cada mes, lo que solo puede predicarse de las modificaciones en la inscripción.

Además de ello, se asigna al censo destinado a un proceso electoral convocado la cualidad de *vigente*. Una calificación algo borrosa y cuya interpretación, a la vista de la exigencia hermenéutica que estamos viendo, no facilita las cosas. Sin embargo, el enunciado no permite mucha esgrima jurídica. Vigente, si, como es el caso, se predica de una fecha determinada, no puede interpretarse sino como aquel censo que resultare de la aplicación de las normas jurídicas vigentes en dicha fecha²¹. Y, por lo mismo, se refiere a censo

¹⁹ Una polisemia acreditada por el *DRAE*.

²⁰ Aunque el paradigma de la metonimia, y de la *conmixtio*, se aloje en la literalidad de este 31.2 LOREG. «El *censo* electoral está compuesto por el *censo* de los electores residentes en España y por el *censo* de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero. Ningún elector podrá figurar inscrito simultáneamente en *ambos censos*», pero, 31.3 LOREG: «El Censo electoral es único [...]».

²¹ Y, según el art. 39.1 LOREG: «Para cada elección el Censo Electoral vigente será el cerrado el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria». Versión resultante de la reforma de la LOREG por la LO 2/2011. Con anterioridad, el Censo vigente era el cerrado el día primero del mes anterior. Una modificación requerida por los procedimientos de depuración del Censo como consecuencia de la vigilancia estadística introducida en los arts. 30.c y 38.2 LOREG. Más ampliamente, en Chueca Rodríguez y Gavara de Cara (2011: 31y ss. y 94 y ss.).

como instituto jurídico de pertenencia. Esta interpretación, alineada al enunciado lingüístico del precepto, se ve reforzada por un *datum* no menor.

Una convocatoria electoral es una llamada al pueblo, si optamos por las grandes palabras; es decir, al sujeto político que expresa su voluntad colectivamente manifestada formando un órgano capaz de expresarla. Y esa pregunta se produce el día de la convocatoria. No, claro está, la respuesta, que lo es el día de la jornada electoral. Censo vigente significa censo resultante de la aplicación de las normas que lo regulan el día en que quien puede hacerlo pregunta por la voluntad del pueblo como sujeto colectivo²². Esta afirmación es la única que fundamenta la idea de censo congruente con el enunciado de Estado democrático: la que confiere coherencia al tratamiento del derecho de participación política y su ejercicio en los procesos electorales. El censo no es una lista, sino el instituto que vertebra la idea de participación democrática en el Estado democrático de derecho. Ello no significa que tal declaración determine los procesos de regulación asociados, sino que delimita un objeto que no puede ser desnaturalizado mediante la apelación a otros institutos jurídicos involucrados. Dicho en breve, el derecho de participación a través de representantes no lo es, ni puede serlo, en ignorancia del principio de representación democrática en cuyo marco se ejerce.

IV. DERECHO DE SUFRAGIO Y REPRESENTACIÓN DEMOCRÁTICA

El derecho de sufragio es, como se sabe, uno de los contenidos del derecho fundamental a la participación política. Y, más allá de las modalidades de ejercicio que posibilita, no puede ser configurado sino en el marco del objeto en que consiste: dotar de voluntad a los órganos políticos representativos.

Cuando se expresa para la composición de un órgano representativo, los ciudadanos poseen la facultad de seleccionar los integrantes y/o de aspirar a integrarlo. El derecho de sufragio ofrece, pues, dos modalidades de ejercicio, en una parte de naturaleza común y en otra de carácter específico, atendida la naturaleza del órgano que provee. Esta sería la raíz profunda del carácter único del censo ya explicitada, pues uno es el pueblo y una la voluntad

²² Ello no quiere decir que la fecha de convocatoria «congele» el número de personas que lo integran. Ello ocurre cuando se inscriben en el censo personas que, no siendo mayores de edad, satisfacen el criterio a lo largo de una fecha determinada, lo que les convertirá en electores el día que alcancen la mayoría de edad. E igual con quienes figurando en él fallecen en fecha comprendida entre aquella en que se cerró el censo y la jornada electoral (apdos. 2, 3, y 5 del art. 85 LOREG).

colectiva. Cambia solo el modo de participación, no su naturaleza. Y, por lo mismo, derecho de sufragio activo y derecho de sufragio pasivo se refieren al mismo pueblo e idéntico sujeto colectivo. Este, y no otro, es el motivo que explica el —solo aparentemente anodino— requisito que enlaza, íntimamente, como vemos, la capacidad de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo. La identificación de esas idénticas condiciones de capacidad jurídica para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo es corolario necesario de una correcta comprensión del derecho de participación política a través de representantes. Y, en definitiva, es lo que subyace al confuso enunciado del art. 6.1 LOREG: «Son elegibles los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incursos en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad». Es elegible, capacidad jurídica de ejercicio del derecho de sufragio pasivo, quien es elector, capacidad jurídica de ejercicio del derecho de sufragio activo. Pero seguramente no está bien expresado en términos técnico-jurídicos en aquel precepto: la técnica regulativa de la LOREG es aquí, como veremos, fuente de confusión de un éxito tan llamativo como inexplicable en el caso que nos ocupa.

La LECAM inicia su regulación con un enunciado prometedor, pues sostiene que poseen derecho de sufragio, por tanto, activo y pasivo, «[...] los españoles mayores de edad, que gocen del mismo según el Régimen Electoral General y que, además, ostenten la condición política de ciudadanos de la Comunidad de Madrid, conforme el [sic] artículo 7 de su Estatuto de Autonomía»²³. Una técnica que empareja, correctamente, la capacidad jurídica para ambas modalidades de ejercicio. Pero quizá se trate, según lo que después veremos, de un espejismo en la medida en que la LECAM sucumbirá seducida por el lapsus ya acogido en la LOREG.

El origen de todo ello está en el viejo problema de asignar dos significados distintos para el mismo término. Porque, como sabemos, la lógica formal del lenguaje no se corresponde frecuentemente con la propia de la *expertise* requerida para el manejo de conceptos jurídicos especializados. Veámoslo.

Elector es la persona que, al satisfacer los requisitos constitucionales y legales, posee la capacidad jurídica de obrar, es decir, de ejercer su derecho de sufragio *activo*. Y elegible es, lógicamente, quien, al satisfacer los mismos términos requeridos para ser elector, posee la capacidad de ejercer su derecho de sufragio *pasivo*. Pero, en los términos técnico-jurídicos que la legislación

²³ «CAPÍTULO II. *Derecho de sufragio*. Artículo 2. 1. El *derecho de sufragio* corresponde a los españoles mayores de edad [...]». Como se ve, la LECAM no distingue entre ambas modalidades, de modo más coherente con el concepto democrático de derecho de sufragio explicitado.

electoral establece, *inelegible* no es lo contrario a elegible, lo que, sin embargo, admitimos pacíficamente en la lógica lingüística formal de un lego en derecho. El binomio elegible-inelegible, por referencia a disponer de la capacidad de ejercicio del derecho pasivo, involucra un patrón de referencia distinto al que considera a quienes, disponiendo de tal capacidad, incurren en supuestos de *inelegibilidad* en términos técnico-electorales. Manejar la contraposición vinculando uno y otro de los vocablos a término de comparación distinto es una comprensible impropiedad. Y este es el caso.

Cuando una persona no posee los requisitos legales establecidos para satisfacer la condición de elector-elegible, la calificación correcta será la de encontrarnos ante un caso de falta de capacidad jurídica de obrar. Estamos en un supuesto de insatisfacción de los requisitos que permiten ejercer el derecho de sufragio activo-pasivo.

Pero, en términos técnicos electorales, la inelegibilidad —por tanto, propiamente dicha— posee una naturaleza distinta. No implica un problema de falta de capacidad jurídica. Al contrario, el sujeto posee dicha capacidad, pues solo si la posee puede incurrir en inelegibilidad (o dejar de incurrir, en su caso, si renuncia al cargo que la provoca y concurrir como candidato). Aquí el término de referencia no es, claro, satisfacer los requisitos para ser elector-elegible, sino incurrir, precisamente por satisfacer las condiciones de ejercicio, en una serie de supuestos establecidos en las leyes electorales que le impiden ejercer el derecho que le concede la norma electoral; la misma norma que, con fundamento de naturaleza muy otra, se lo impide. Forcemos la paradoja, pero solo lingüística: un ciudadano no puede incurrir en inelegibilidad si no reúne la capacidad jurídica para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo.

Cuando el art. 6 LOREG establece que «1. Son elegibles los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad», está contraponiendo dos términos de referencia distintos, pues «elegibles», por satisfacer las mismas condiciones que para ser elector, lo son también los llamados a incurrir, precisamente por serlo, en causa de inelegibilidad. Este sutil embrollo, de no subsanarse mediante una interpretación jurídica correcta, estaría en el origen de los malentendidos del asunto que comentamos.

El art. 4 de la LECAM es, sin duda, un adelantado alumno, por imitación, de esta confusión²⁴. Si se repara, se verá que, en este precepto, dedicado

²⁴ «Artículo 4.

1. La calificación de inelegible procederá respecto de quienes incurran en alguna de las causas mencionadas en el artículo anterior el mismo día de la presentación de su candidatura, o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones.

a la regulación de las inelegibilidades en sentido propio y riguroso y, más concretamente, al momento de apreciación del supuesto de inelegibilidad, incluye un apdo. 2 en donde atiende a una situación de subsanación de acreditación de la capacidad jurídica de ejercicio del derecho de sufragio, que, en su mismo enunciado, el precepto identifica con la posición de candidato, lo que no es lo mismo. Un «No obstante», con ánimo ilativo, convierte este precepto en irrecuperable para una actividad regulativa coherente por imitación, perfectamente prescindible, del art. 7.2 LOREG.

Las condiciones de capacidad jurídica de elector y elegible son las mismas. Pero, en nuestra legislación, en los supuestos normativos analizados, inelegible no es lo contrario de elegible: un galimatías a partir de un error.

V. PRONUNCIAMIENTO DE LA JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL DE MADRID

Deberemos comenzar invitando a una reflexión sobre los riesgos de las falsas economías en la administración de los recursos públicos. La decisión de la Comunidad de Madrid, que pudo ser inicialmente aceptable, de renunciar a la creación de una Administración electoral autonómica propia, no parece acertada hoy²⁵. Las CC. AA. uniprovinciales han optado por distintas soluciones, todas ellas razonables, pero situar a la cabeza de una Administración electoral a un órgano que debe pilotar un proceso electoral de tanta relevancia y con tan elevado número de electores, como el caso de Madrid, invita a reconsiderar el concepto de ahorro²⁶. Esta escasez de recursos humanos quizá explique algunas

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del artículo anterior, los que aspiren a ser proclamados candidatos y no figuren incluidos en las listas del Censo Electoral vigente, referido al territorio de la Comunidad de Madrid podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten, de modo fehaciente, que reúnen todas las condiciones exigidas para ello».

²⁵ Las retribuciones no son disímiles a las que podría demandar una junta autonómica propia (Decreto 58/2021, de 7 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen las gratificaciones de los miembros de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona, Secretarios de Ayuntamientos y del Personal a su Servicio, como consecuencia del proceso electoral a la Asamblea de Madrid del 4 de mayo de 2021 —*BOCM*, 83, de 9 de abril—). Y son, desde luego, superiores sensiblemente a lo que idéntica Junta percibe cuando se desempeña en elecciones no autonómicas (art. 6 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales).

²⁶ Lo que se une a otro problema, más general, pero especialmente relevante en la CA de Madrid, que cuenta con tres vocales judiciales, frente a los cinco que suelen tener

otras deficiencias en un órgano probablemente sometido a unas exigencias de gestión desproporcionadas²⁷.

El problema que plantea la actuación de los órganos de la Administración electoral en el trámite de revisión del art. 47.2 LOREG no es menor. En un plazo de dos días, a contar desde la publicación provisional de las listas de candidatura, la Junta recibe y comunica, o aprecia de oficio, las *irregularidades* de las candidaturas presentadas. Un término de amplio espectro y de manejo hartamente complicado que se debe tramitar en plazo sumamente perentorio. En tan breve lapso deben conocerse las alegaciones-impugnaciones-reclamaciones, etc., de los futuros contrincantes, a las que añadir las que de oficio aprecie la propia Junta. Ello obliga a ese órgano a una actuación de alcance y volumen imprevisibles descritos en los inquietantes e imprecisos términos de *subsanação de irregularidades*.

De un lado, al tratarse de un acto, presentación de candidatura, queda de manifiesto que el principio de actuación debe guiarse por el de favorecer el ejercicio del derecho que aquel acto contiene²⁸. Pero la naturaleza de las irregularidades es, o puede ser, dispar. Caben desde errores en el nombre del candidato hasta infracciones legales mayores que impidan la concurrencia de

las juntas electorales de ámbito autonómico de volumen poblacional mucho menor. Las JJ. PP. están compuestas por tres vocales judiciales y dos a propuesta *conjunta* (palabra que algo debiera querer decir) de las candidaturas que han sido proclamadas. La presunción de competencia de los vocales judiciales viene corroborada sobradamente. Pero se olvidan dos cosas de importancia: no son jueces, sino miembros de un órgano administrativo para cuyo desempeño no están preparados de igual modo. Y son tres. Y, al procederse por insaculación para su nombramiento, no está asegurada la especialización en el ámbito administrativo, como el caso que nos ocupa, que debió afrontar una decisión compleja en 48 horas con dos magistrados civiles y otro del orden penal.

²⁷ Llama la atención, por ejemplo, el acuerdo que nombra, a propuesta *conjunta* de las candidaturas, los vocales no judiciales de las juntas electorales de zona. A pesar de tratarse de una propuesta conjunta, se sitúan, junto a cada nombre, las siglas de partido; quizá por pertenencia del vocal o quizá por haber sido propuesto por su candidatura. Véase el Edicto de la JEP, *BOCM*, 83, de 8 de abril de 2021, p. 129. La publicación adopta el formato de edicto (sic) e incluye algún defecto formal, comprensible, como decimos.

La figura judicial del edicto ya se utilizó para publicar la constitución de la JEP en el *BOCM*, 62, de 15 de marzo. Pero se trata de un formato de anuncio judicial de uso impropio por parte de un órgano administrativo: las juntas electorales no poseen naturaleza jurisdiccional, sino administrativa.

²⁸ Doctrina constante de la JEC y del TC, SSTC 59 y 86/1987.

la candidatura. Y, de acuerdo con el principio doctrinal indicado, lo que la LOREG propone es la técnica de la subsanación. Habrá que entender que siempre que la naturaleza de la irregularidad lo permita, pues la técnica de la subsanación de actos tiene obviamente sus limitaciones en el ámbito del ordenamiento y la dogmática jurídicas.

De este trámite de subsanación de irregularidades nace, o puede nacer, un contencioso de alcance variable en relevancia y transcendencia para el futuro desarrollo de los comicios. Quizá debiera pensarse en reajustar tan breve plazo, así como precisar, o delimitar, el alcance de este sistema de homologación de candidaturas o introducir una discriminación de tratamiento entre la gama de supuestos incluida en el término de *irregularidades*. No es un problema fácil, pero quizá merecería alguna atención en futuras reformas de la LOREG.

Todo lo anterior deberá ser tenido en cuenta por el lector para entender la escueta y mejorable argumentación de la JEP, que acordó desestimar la reclamación frente a la, a juicio del recurrente, indebida inclusión de los dos candidatos acordada por la Junta. Algo más, pues, que una mera irregularidad.

Los argumentos de la JEP para desestimar la impugnación no son verdaderamente muy sólidos. En primer lugar, porque resulta muy forzado sostener que la regulación en materia de determinación de electores y elegibles pueda alumbrar una colisión normativa entre la LOREG y la LECAM, como así sostuvo²⁹. Y, sin embargo, este será el argumento para fundar una interpretación-aplicación, que entendemos espuria, de la regulación del derecho de sufragio. La LECAM no es, como sostiene la JEP, una ley que se imponga por el principio de especialidad frente a la LOREG en materia de censo y derecho de sufragio; tal afirmación arrincona fundamentos incontrovertidos de nuestro sistema constitucional de fuentes. La JEP estimará, con apoyo en aquella apreciación, que existe un conflicto de norma aplicable, al concurrir

²⁹ «La Junta Electoral *ha optado por una interpretación amplia y flexible*, lo más favorable posible al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (artículo 23.1 de la Constitución), de modo que *en virtud de la norma especial de la Comunidad de Madrid* pueden ser candidatos a las elecciones de la Asamblea todas las personas que a la presentación de la candidatura *reúnan las condiciones para poder estar inscritas en el Censo Electoral de la Comunidad de Madrid y no necesariamente en el censo electoral vigente para estas elecciones*, y desde luego los que a esa fecha de la presentación de la candidatura justifiquen hallarse inscritos en el Censo Electoral». No disponemos de la contestación a los reclamantes, aunque deducimos que contendría consideraciones similares a las del texto transcrito, que procede del informe remitido por la JEP al juzgado a solicitud de este (cursiva añadida).

dos normas válidas de contenido distinto (LECAM vs. LOREG), y que se resuelve con base en el principio de favorecer el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos *ex art. 23.1 CE*.

La JEP viene a sostener así que, a diferencia de lo que dispone la LOREG, la LECAM posee competencia para establecer un plazo de admisión de ciudadanos que deseen ejercer el derecho de sufragio distinto al de referencia al censo vigente establecido con carácter general, como parte del patrón normativo «régimen electoral general» y cuya competencia está atribuida a la Oficina del Censo Electoral (OCE) adscrita al Instituto Nacional de Estadística. E inaplica, en alambicada interpretación del material normativo, las reglas de establecimiento del censo, cuya *vigencia* prolonga, en clara oposición al ineludible art. 39 LOREG, hasta cualquier día en que quepa su subsanación. Pero es evidente que subsanar consiste en corregir aquellos datos erróneos, o la ausencia de todos ellos, de entre quienes *pertenecen* al censo. El art. 39.3 LOREG convierte en extremadamente difícil pensar que sea posible encontrar dificultad en atribuir a la norma duda u oscuridad.

La JEP propone, así, no solo la ruptura del nexo derecho de sufragio activo-pasivo (solo puede ser candidato quien puede ser elector), sino la existencia de dos censos distintos, la de quienes poseen derecho de sufragio activo y pasivo y la de quienes solo poseen la capacidad para ejercer el derecho de sufragio pasivo. Pero ello es imposible en el concepto de censo del ordenamiento jurídico español. La JEP entenderá, por el contrario, alternativamente, que el conjunto de elementos del *régimen electoral general* regulado en la LOREG compone un criterio interpretativo «bastante limitado y restrictivo a juicio de esta Junta Electoral».

La dificultad hermenéutica descubierta por la JEP resultó, sin embargo, del desatino normativo del art. 4.2 LECAM, del que ya hemos dejado cumplida advertencia *supra*, pero que sedujo a los miembros de la Junta, hasta el punto de llevarles a desembocar en un régimen jurídico *alternativo* en materia de derecho de sufragio y censo electoral.

La JEP prestó oídos a la argumentación, que imputó al recurrente, que contenía un error de identificación del material normativo aplicable, pues la remisión a la DA segunda LECAM no procedía³⁰. Y ello porque el art. 39

³⁰ La disposición adicional segunda LECAM establece una remisión de supletoriedad «[e]n lo no previsto en esta Ley será de aplicación lo dispuesto en el título I de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, con las adaptaciones que sean precisas, derivadas del carácter y ámbito de las Elecciones a la Asamblea de Madrid». Pero esta opera para aquellos supuestos en los que dispone de capacidad normativa la ley electoral autonómica.

LOREG forma parte de los preceptos que se aplican a cualquier proceso electoral celebrado en España, pues integra de modo indubitado el *régimen electoral general* a que se refiere el art. 81.1 CE. No había, pues, «laguna normativa» alguna, ni habilitación competencial en este punto en favor de la LECAM y, por lo mismo, no estábamos ante un supuesto que abriera la aplicación de la adicional invocada.

La JEP entenderá, en definitiva, que el significado correcto del art. 39 LOREG, según interpretación pacífica y consolidada invocada por la candidatura que había impugnado la lista de candidatura del Partido Popular, es impropio. Con base en la siguiente argumentación:

En el criterio de la recurrente, *bastante limitado y restrictivo a juicio de esta Junta Electoral*, el artículo 4.2 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid debería interpretarse en relación al artículo 39 de la LOREG, *de modo que, en su resultado práctico, solo resultaría aplicable a aquellos candidatos electorales que pudiendo haber solicitado en su momento la rectificación del Censo conforme al artículo 39 de La LOREG dejaron transcurrir el plazo sin formular la solicitud de rectificación*³¹.

En fin, la JEP no contribuyó especialmente a resolver de modo solvente el asunto; tampoco parece que pudo hacerlo, dadas las condiciones antedecritas. La creencia en que el art. 4.2 LECAM constituía un supuesto de inelegibilidad por el simple hecho de que el legislador incurriera en un error grave de técnica y sistemática normativa, incluyendo en el precepto regulador de los supuestos de inelegibilidad un supuesto de acreditación, no de adquisición, de capacidad jurídica de ejercicio del derecho de sufragio activo llevó a la JEP, en nuestro criterio, a una decisión errónea.

VI. LA «VUELTA» AL ORDEN JURÍDICO ELECTORAL CORRECTO: EL PRONUNCIAMIENTO DEL JUZGADO

De acuerdo con lo establecido en el art. 49, párrafos 1 a 3, de la LOREG, la representación de la candidatura socialista interpuso recurso contencioso electoral³².

La posición de la representación del Partido Popular se sintetiza, en su contestación a la demanda, en un doble eje. El derecho de sufragio activo y el

³¹ Del informe remitido por la JEP al juzgado a solicitud de este (cursiva añadida).

³² Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Madrid, magistrado Ramón Fernández Flórez.

derecho de sufragio pasivo no están vinculados, sino que poseen para su ejercicio dos regímenes jurídicos distintos. Los dos candidatos impugnados poseen vecindad administrativa en el momento de la reclamación, aunque no en la fecha del cierre del censo, a 1 de enero, y para el derecho de sufragio pasivo debe aplicarse un régimen jurídico distinto al del sufragio activo. Su vértebra argumental funde, y confunde, que ambos candidatos no incurren en inelegibilidad, en el sentido técnico-específico ya precisado con anterioridad en este comentario.

El Ministerio Fiscal, por su parte, aun aceptando que la normativa electoral autonómica pudiera alimentar cierta confusión, se acoge a la competencia de la LOREG en esta materia, que impediría, por tanto, el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo por quienes no cumplieren las condiciones a la fecha requerida, 1 de enero de 2021, y al carácter indisoluble del nexo entre ambos derechos de sufragio igualmente sentado en la LOREG. No cabe, por tanto, interpretación *contra* LOREG de la normativa autonómica, en lo que esta carece, además, de competencia.

La sentencia del juzgado es, dadas las circunstancias, plausible. Por más que el manejo de la doctrina del TC podría hacer pensar en una mejor selección de esta. En su conjunto, sin embargo, la interpretación, especialmente del material legislativo, y el rigor en la fijación de determinados conceptos, que la JEP no llegó a manejar con propiedad similar, más la precisa y consistente argumentación del Ministerio Fiscal traslucida en la sentencia, fue suficiente para fundar el fallo. Por ello ordenó a la JEP que procediera a publicar una lista de candidatura con exclusión de los dos miembros que no cumplieran las condiciones para serlo.

La arquitectura argumental es, como decimos, absolutamente ortodoxa. Se trata de un derecho de configuración legal que exige en todo caso un trato igual en la ley. Pero indica, en este caso con apoyo en doctrina constitucional muy ajustada, que el margen del legislador no alcanza a obviar la naturaleza de la relación representativa ni el nexo con el ejercicio del derecho de sufragio y, más específicamente, la relación que vincula derecho de sufragio activo y pasivo. Precisa, con mérito, el alcance del concepto de censo electoral *vigente*, al que prestó atención la JEP. Finalmente, aunque sin precisar el alcance de la confusión en que incurre el art. 4.2 LECAM, acota de modo suficiente la naturaleza de la *inelegibilidad* y, por tanto, el error de la JEP, con apoyo en una acertada interpretación técnica de los arts. 6 LOREG y 3.2 LECAM.

VII. EL AMPARO ELECTORAL ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Frente a la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Madrid, estimando el recurso contencioso-electoral

promovido por el Partido Socialista Obrero Español, que anuló la proclamación definitiva por la Junta Electoral Provincial de Madrid de la candidatura del Partido Popular para las elecciones autonómicas del 4 de mayo de 2021, interpuso recurso de amparo electoral el representante de la candidatura del Partido Popular.

El Tribunal Constitucional desestimó el recurso en sentencia de extensión quizá inmerecida³³. La propia admisión, a pesar de la invocación por los recurrentes de los supuestos a) y g) —más una inexplicable invocación al apdo. f) de los criterios de especial transcendencia constitucional contenidos en el canon del FJ 2 de la STC 155/2009—, sólo podría realmente fundarse —en nuestro criterio— en el siempre acogedor apdo. g). La invocación del apdo. f) habría que atribuirla a la pugnacidad propia de todo recurso. Y la del apdo. a), que no parece negado por la Sala, queda, sin embargo, descalificada por la doctrina, a veces expresada de modo exuberante, que se contiene en los fundamentos jurídicos y que acredita holgura de material doctrinal para resolver el caso³⁴. Podemos decir que la sentencia no hace sino poner de manifiesto que, en los aspectos básicos cuestionados, la doctrina constitucional es sólida, abundante y contundente. Es, definitivamente, el apdo. g), la naturaleza electoral del amparo, y, desde luego, el jaleo mediático que ha acompañado a la pugna electoral madrileña, el que quizá explique, en la proporción que fuere, que la Sala atendiera este asunto. La interpretación deducible de la admisión por unanimidad es, sin embargo, más inquietante si la ponemos en juego con los votos particulares emitidos.

Tampoco es prometedor el arsenal argumental de los recurrentes, que, en síntesis, reproducen el inatendido en el juzgado. Aunque el redoble argumental contenga, si nos atenemos a lo transcrito en los antecedentes, alguna variación táctica de interés. Tal ocurre con la invocación al reconocimiento, no de la inscripción en el censo, sino de la condición política de ciudadanos de la Comunidad de Madrid. El asunto posee importancia, pues en sede judicial dicha condición no fue objeto del proceso al no ser invocada, sino su inclusión en el censo y el alcance de la regulación aplicable en la materia. Al cabo, la exigencia de la condición política no es sino añadida por el Estatuto y la LECAM. En lo demás, la argumentación del recurso intensificó la incorrecta identificación, con sobrado apoyo en la confusión legislativa ya aludida (y, en algún momento, con eco en la misma sentencia) entre capacidad de

³³ Apreciación expresada también por el magistrado Andrés Ollero Tassara en su Voto Particular.

³⁴ El mismo VP del magistrado Sr. Ollero proporciona algunas pistas sobre la dispar importancia atribuida por los miembros de la Sala Primera a los motivos a) y g).

ejercicio del derecho de sufragio pasivo (elegibilidad, en jerga) y capacidad para ser candidato al no incurrir en causa de inelegibilidad.

La sentencia no siempre parece respetuosa con la taxonomía argumental esperable; lo que quizá pueda explicarse por el escaso tiempo disponible para su elaboración, común a todo amparo electoral, y quizá también por la división de la Sala sobre argumentación y decisión, como refleja el uso por el presidente del voto dirimente.

Sin embargo, el pronunciamiento es contundente en lo esencial, por más que mejorable en su articulación. En resumen, podría sintetizarse en las siguientes aseveraciones.

1. Definición precisa de la naturaleza del nexo elección-representación.
2. Derecho de sufragio activo y pasivo son dos facultades distintas, pero inescindibles, según el concepto constitucional de participación política a través de representantes.
3. Concepto de censo como trasunto de dicha relación en el Estado democrático de derecho.
4. El censo electoral vigente es, desde luego, el que resulta de la norma vigente, pero es vigente porque fija las personas concretas que componen el sujeto colectivo en un momento y proceso electoral determinados.
5. No cabe escindir las condiciones para la capacidad de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo vulnerando el concepto de censo *único*.
6. La pertenencia al censo lo es *ex constitutione*. Y se acredita por los procedimientos establecidos en las leyes.
7. Su acreditación documental es un requisito técnico para ejercer el derecho, no para pertenecer a él ni para ser titular del derecho de sufragio.
8. Pertenencia al censo y condición política no son supuestos superponibles ni identificables, por más que ambas se deriven del procedimiento administrativo de empadronamiento.

Pero hay también indicios de efectos colaterales o no deseados de la actual redacción de algunos preceptos legales reguladores del ejercicio del derecho de sufragio. Incluso cuando la doctrina expuesta es nítida y ajustada. Tal ocurre en el FJ 4.3, en donde se detectan indicios de confusión entre capacidad jurídica y supuestos de inelegibilidad en sentido estricto, pues es evidente que solo quien posee la capacidad para ejercer el derecho de sufragio pasivo puede incurrir en inelegibilidad. Y es igualmente evidente que la inelegibilidad, en sentido propio, es una condición que el titular puede desactivar

según su voluntad, mientras que la capacidad de ejercicio del derecho de sufragio lo es por ministerio de la ley³⁵. Una imprecisión técnica insidiosa que ya encuentra acomodo en la STC 144/1999, FJ 4, invocada.

Una cierta claudicación a las argumentaciones de las partes, no solo del recurrente, se aprecia en la interpretación de las reglas determinantes de la norma aplicable. En efecto, en el FJ 4.4 se invoca el art. 2.2 LECAM como norma que exige, para el ejercicio del derecho de sufragio activo, la inscripción en el censo. Ello, en realidad, no hace, no podría hacer, sino emular la norma realmente aplicable, el art. 2.2 LOREG, si atendemos a lo dispuesto en la DA primera, 2 de la misma ley, en los términos ya comentados. La invocación al precepto autonómico por la sentencia no es reprochable, evidentemente, pero sí lo es cuando, en unidad de argumentación, invoca el art. 39.1 LOREG, cuya aplicación a los procesos electorales madrileños no lo es, en ningún caso, por remisión de la disposición adicional segunda LECAM al título I LOREG, sino en virtud de la DA primera, 2 LOREG³⁶.

VIII. LA DOCTRINA MINORITARIA

La decisión de la Sala Primera del TC resultó, como se ha dicho, del uso del voto dirimente por su Presidente, que lo era del Tribunal.

Por tanto, la doctrina minoritaria es de entidad, tal y como insinúa, además, la existencia de tres votos particulares redactados separadamente, a pesar de que todos ellos abundan en argumentos similares desde la común discrepancia con el fallo y la argumentación que lo sustentó. Y debemos prestar atención a sus posiciones y argumentos si, como es el caso, una doctrina

³⁵ «Por otra parte, como nos recuerda la STC 144/1999, de 22 de julio, FJ 6, la capacidad jurídica para ser elegible, la elegibilidad, es un derecho de quienes gozan ya de la capacidad jurídica para ser electores, que viene configurado negativamente por las Leyes que fijan las causas de inelegibilidad, *de manera que no puede negarse esa capacidad para ser elegible a quien, estando en pleno uso de sus derechos políticos, no está incurso en ninguna causa de inelegibilidad*, so pena de infringir el art. 23.2 CE (STC 45/1983)» (cursiva añadida).

³⁶ «En concreto, no cumplen lo dispuesto en el art. 2.2 LECM, que, como antes se ha indicado, exige de manera indispensable, para el ejercicio del derecho de sufragio activo, la inscripción en el Censo Electoral vigente, expresión esta última que ha de ser puesta en conexión con lo que determina el art. 39.1 LOREG (de aplicación por remisión de la disposición adicional segunda LECM al título I LOREG, para todo lo no previsto en ella) [...]».

minoritaria pudiera abrirse paso en el seno del órgano hasta modificar la doctrina precedente. Porque debe decirse que, sin perjuicio de las deficiencias de la argumentación mayoritaria, atribuibles en una parte a las condiciones perentorias del pronunciamiento en amparos electorales, se trata de una doctrina muy sólida, íntimamente vinculada al concepto constitucional de democracia representativa y que nace en sus aspectos básicos de pronunciamientos de hace casi cuatro décadas que han sido acompañados de no menos sólida doctrina de la Junta Electoral Central.

Lo preocupante de la argumentación minoritaria es que se construye sobre el error de técnica legislativa originado por el art. 7.2 LOREG ya tratado³⁷.

El art. 7 y el 6, que integran el capítulo II del título I de la LOREG, regulan dos materias distintas. De un lado, en el artículo 6.1 se establecen las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio pasivo, que equipara apodícticamente con las establecidas para el ejercicio del derecho de sufragio activo. Esta ecuación no supone una mera opción del legislador, pertrechado, como está, de su poder de configurador legal del derecho de sufragio. Es, repitámoslo, trasunto de la configuración de dos derechos que integran el arsenal de facultades que anidan en el derecho fundamental de participación política democrática a través de representantes que nuestra Constitución define, en los términos antedescritos. Sobre esto no hay cuestión, salvo que pretendamos una revisión de la doctrina constitucional que arrancó de las SSTC 5 y 10/1983 y cuyo largo despliegue llega hasta nuestros días.

La exigencia de que para poder ser candidato deba acreditarse la condición de elector no es, por tanto, una opción de política legislativa a disposición del legislador autonómico. Forma parte del ámbito normativo que, también hace décadas, precisó el Tribunal, por primera vez, en la STC 38/1983, FF. JJ. 2 y 3, al determinar el sentido y alcance constitucional del término «régimen electoral general» del art. 81.1 CE y que la LOREG concretó particularmente para lo que ahora interesa en la disposición adicional primera, 2. La delimitación allí establecida se ha mantenido íntegra y pacífica hasta hoy en líneas generales, con las apreciaciones recogidas *supra*. Y caben pocas dudas de que la regulación del derecho de sufragio activo y pasivo en cuanto a titularidad y condiciones de ejercicio, así como su íntima vinculación con el censo electoral, queda sustraída, en lo en ella dispuesto, a la competencia de las CC. AA. y su legislador.

El art. 7 contiene un conjunto de reglas aplicables en materia de inelegibilidad, entendida en sentido propio y clásico: de aplicación, por tanto, a

³⁷ De la «falta de claridad de la norma» nacerá la exigencia de forzar una interpretación, de entre las posibles, que resulte más efectiva para el derecho fundamental. Se entiende el derecho fundamental de los recurrentes, no de la categoría jurídica concreta.

quien, teniendo la capacidad para ello, pretende ser candidato. Pero, precisamente por arrastre de la convivencia de significados del art. 6.1 LOREG, se introdujo aquí, en muy mala hora, el fatídico párrafo 2.

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del artículo anterior, los que *aspiren* a ser proclamados candidatos y *no figuren incluidos en las listas del censo electoral*, podrán serlo, siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas las condiciones exigidas para ello³⁸.

Es obvio que el supuesto que aquí se define no es de inelegibilidad. Se trata de una situación fáctica de naturaleza muy otra consistente en la carencia de título formal para ejercer el derecho de sufragio pasivo (y, claro, también activo), pues no figura *inscrito* en el censo, es decir, no consta en el registro en que el censo consiste. El titular no puede acreditar su capacidad de ejercicio del derecho *aun poseyéndola*³⁹.

Esta impropiedad del legislador no ha tenido consecuencias ni efecto alguno en la LOREG. Por una sencilla razón: no cabe otra interpretación sino aquella que pacíficamente se viene asignando al precepto. Se trata de paliar cualquier supuesto en que, dada la ausencia de correspondencia entre posición de estatus —pertenencia al censo al cumplir los requisitos— y ausencia o deficiencia de la inscripción, ello no impida el ejercicio del derecho de sufragio para quien dispone de capacidad para ello.

La posición del recurrente, y de la minoría de la Sala, viene a sostener que la naturaleza de la inscripción en el censo es declarativa. Y en ello coincide con la interpretación canónica del efecto de la inscripción. Pero declarativa no quiere decir irrelevante o carente de efectos. La inscripción constata una posición de estatus, no la crea. Pero la ausencia de inscripción conlleva la pérdida de la capacidad de ejercicio del derecho de sufragio, ya activo o pasivo. Su naturaleza declarativa no le priva del carácter acreditativo del estatus y, por tanto, de condición *sine qua non* de ejercicio del derecho. Esa, y no otra, es la naturaleza de la inscripción en el censo en el régimen electoral general español, y, por tanto, en cualquier proceso electoral.

³⁸ Cursiva añadida.

³⁹ Este precepto posee un origen circunstancial. En los años ochenta del siglo pasado, el censo español contenía unas deficiencias técnicas muy llamativas, con una abstención de base técnica cercana al 10 %. Lo que, sobre plantear problemas a los electores, los causaba todavía más entre quienes no conseguían acreditar su pertenencia a un censo poco fiable para poder concurrir como candidatos.

La pretensión de que el art. 4.2 LECAM permite inscribir a quien no lo está, ni podría estarlo con los efectos que la ley atribuye al censo *vigente*, supondría innovar la regulación censal *ultra vires*. En efecto, la ley autonómica adquiriría, así, la capacidad de conferir a tal censo, distinto y alternativo al *vigente*, una naturaleza constitutiva.

Efectivamente, los magistrados disidentes tienen razón en el juicio sobre el art. 4.2 LECAM, trasunto literal del 7.2 LOREG, al que, sin embargo, ignoran: el precepto del art. 4.2 LECAM no está claro. Ni podría estarlo. Tal sucede también en las leyes electorales autonómicas citadas en nota⁴⁰. Todas ellas, a excepción del *latecomer* canario que lo hizo en 2003, procedieron a reproducir, literalmente, el enunciado del art. 7.2 LOREG, una ley esta, de 1985, que operó como modelo para todas las leyes electorales autonómicas dictadas para afrontar las elecciones de 1987, por más que solo las citadas en nota procedieran a replicar el fatídico art. 7.2 de la LOREG.

Pero ninguna de ellas ha servido para predicar un *añadido*, sino tan solo para la servil misión de reproducción de la LOREG⁴¹. Reproducción que nada añade al art. 7.2 LOREG, al que no puede innovar en este punto de ningún modo. La interpretación sostenida por la minoría de la Sala —en esto las posiciones son, como decimos, comunes— no pretende añadir ni distinguir, sino sustituir, la regulación de la LOREG en materia de censo, reservada exclusivamente al *régimen electoral general* en ella configurado⁴².

Más llamativa resulta la confusión, pues no cabe identificación entre ellas, o, quizá mejor, el uso indistinto de requisitos diferentes. Con frecuencia, la argumentación de la minoría, aceptando una estrategia procesal de los recurrentes, identifica el requisito de inscripción en el censo con el de condición política de madrileño. A ello quizá ayude el uso por la

⁴⁰ Art. 4 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid; art. 5 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha; art. 4 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, y, sorprendentemente, art. 5.2 de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias (precepto que no figuraba en la Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral, a la que ha venido a sustituir).

⁴¹ La argumentación remite reiteradamente al supuesto, distinto, de la STC 86/2003, FF. JJ. 4 y 5, en donde se habla de la capacidad de las leyes autonómicas para *añadir* requisitos a los establecidos en la LOREG.

⁴² Así ocurre de modo variado en la argumentación, pero igual en la conclusión, de los votos particulares. El magistrado Ollero llega a calificar el nexo sufragio activo-sufragio pasivo de «mantra» y «curioso matrimonio» al que no concibe como indisoluble.

LECAM del término «condición de elector», además del de «condición política»⁴³. Propiamente, el término correcto, como hace la LOREG, hubiere sido el de «cualidad de elector». Esta última, a diferencia de la condición política, es objeto de definición y regulación, como indica la propia LECAM, art. 2.1, en el art. 2.1 de la LOREG: «El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente». Obviamente, ambas poseen un punto de conexión, pues las dos condiciones están sujetas al mismo registro administrativo, el padrón. Pero las condiciones de satisfacción de requisitos son distintas. Hasta el punto de que la lista de candidatura recurrida incumplía la inscripción en el censo *vigente* de dos candidatos. Pero ambos satisfacían el cumplimiento de la condición política de madrileños, no sujeta a la exigencia de fecha que, sin embargo, sí se establece para la pertenencia al censo, que deberá serlo el cerrado dos meses antes al de la convocatoria, según dijimos.

Ello convierte en inconsistentes algunos de los razonamientos que invocan la condición política, que en ningún caso fue objeto de pronunciamiento en la sentencia *a quo*. Antes bien, el FJ cuarto de la sentencia del juzgado estableció expresamente que ambos candidatos son madrileños. Pero precisó con nitidez desatendida por los magistrados minoritarios que elector y madrileño son exigencias distintas y sujetas a diferente regulación, al poseer diversa naturaleza⁴⁴.

⁴³ La condición política de ciudadano de la Comunidad de Madrid (o de madrileño) viene determinada en el art. 7.2 ECAM: «A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios». Sobre la definición de tal condición, todas las CC. AA. han gozado de plena capacidad para determinarla.

⁴⁴ Por todos, VP del Magistrado Martínez-Vares: «En consecuencia, con fundamento en las precedentes consideraciones se debía concluir que la sentencia impugnada, al anular parcialmente el acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid, de 7 de abril de 2021, por el que se proclamaba definitivamente la candidatura del Partido Popular para las elecciones autonómicas del 4 de mayo de 2021 y excluir a los candidatos don Antonio Cantó García del Moral y don Agustín Conde Bajén, por ser inelegibles, vulneró sus derechos de sufragio pasivo art. 23.2 CE, al efectuar una interpretación restrictiva del derecho fundamental por exigir que para ser candidato *se ostente la condición política de ciudadano de la Comunidad de Madrid en el momento de cierre del censo electoral e impedir que pudieran acreditar que a la fecha de presentación de la candidatura reunían la condición política de ciudadanos de la Comunidad de Madrid* art. 4.2 LECM» (p. 5, cursiva añadida).

IX. CONCLUSIÓN

El asunto resuelto en la STC 76/2021 trata un problema nuevo. Pero su novedad no proviene del supuesto de hecho, un pleito de admisión de candidatos. Ni tampoco de la existencia de una norma que vulnere, dañe o debilite la posición jurídica de los ciudadanos que deseen ejercer el derecho de sufragio pasivo.

La novedad del problema consiste en aprovechar una regulación incorrecta, con réplica en algunas leyes autonómicas, para intentar subvertir aspectos centrales y basilares de un régimen jurídico electoral que no lo merece.

Solo queda confiar en que no cunda el ejemplo.

Bibliografía

- Chueca Rodríguez, R. (2016). La reforma electoral como dilema. En C. Aguado Renedo, M. P. Biglino Campos y C. Mapelli Marchena (dirs.). *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 65-82). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2018). Las reformas electorales. En T. Freixes y J. C. Gavara de Cara (coords.). *Repensar la Constitución* (pp. 57-96). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Chueca Rodríguez, R. y Gavara de Cara, J. C. (2011). *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Presno Linera, M. A. (1996). Los acuerdos entre los principales partidos políticos y su incidencia en la articulación del Estado autonómico español. *Revista Jurídica de Asturias*, 20, 97-112. Disponible en: <https://bit.ly/3bzqFyS>

