

El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura

M^a Dolores González Ayala
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. ELECTORES Y ELEGIBLES.— 2. SISTEMA ELECTORAL.— 3. PROCEDIMIENTO ELECTORAL.— 4. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.

El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura viene determinado por un complejo conjunto normativo en el que el constituyente, el legislador estatal y el autonómico se han repartido la determinación del conjunto de reglas que van a regular el procedimiento de elección de los máximos representantes de la Comunidad. No cabe duda que esta confluencia normativa va a condicionar el poder de autoorganización que a la Comunidad corresponde de acuerdo con el art. 148.1.1 de la CE.

A estos efectos, el parámetro normativo del régimen electoral de Extremadura viene conformado por *la Constitución* (el art. 23.1 que consagra el derecho de participación política y cuyo contenido no es más que una proyección del principio democrático participativo que el constituyente sanciona en los arts. 1.1 y 9.2 y una materialización del principio de soberanía popular que aparece igualmente en el art. 1 del texto constitucional; el art. 149.1 que atribuye al Estado «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos...»; y el art. 81.1 que reserva a la Ley Orgánica la regulación del «Régimen electoral general», —recordemos las disquisiciones de los primeros momentos sobre el alcance de estos términos y zanjadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1983 de 16 de Mayo, que por régimen electoral general definió el conjun-

to de las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE (fdto. jco. 3^o), correspondiendo pues la regulación de lo que es primario y nuclear del régimen electoral de todo tipo de elecciones por sufragio universal..., garantizando con ello el principio constitucional de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de sufragio; principio este plasmado en los artículos 149 y 23 de la Constitución. (fdto. jco. 2^o)—; *la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, en la que se concreta la citada reserva y cuyo artículo 1.2 dispone la aplicabilidad de la ley, en los términos que establece su Disposición Adicional Primera, a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (lo que ha supuesto la regulación por la LOREG del derecho de sufragio activo y pasivo, la mayor parte de los aspectos relativos a la Administración electoral, procedimiento electoral...); *el Estatuto de Autonomía* (los artículos 21 y 22¹ que sientan las bases del sistema electoral —composición de la Asamblea de Extremadura, la duración del mandato parlamentario, circunscripción electoral o el sistema de inelegibilidades—) y finalmente, *la Ley electoral de la Comunidad* a la que el Estatuto remite la concreción de su regulación².

Ante este complejo normativo y, dado el pie forzado que representan la Constitución, la LOREG, y las disposiciones del Estatuto de Autonomía, se ha dejado un estrecho margen de maniobra al legislador autonómico. Además, las prescripciones del art. 152.1 referenciadas a las Comunidades que accedieron a la autonomía plena, se erigieron, de acuerdo con una posición maximalista, en criterio generalizado y por mor de las cuales el sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio constituyó el marco de partida para todos los redactores estatutarios. A la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura³ (en adelante LECAEX) le compete la regulación de aquellos aspectos que son peculiares y propios de su ámbito de aplicación; no obstante, y como ha sido la regla en el resto de leyes electorales la conveniencia de dotar al texto de un contenido homogéneo ha llevado en más de una cuestión a la reiteración de preceptos que resultan básicos por la LOREG y el propio Estatuto. El resulta-

¹ Estos artículos, que en la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura figuraban como 22 y 23, han sido objeto de dos reformas: por Ley Orgánica 5/1991, de 13 de marzo y por Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, tras la que cambió su numeración.

² Como fórmula provisional, la Disposición Transitoria Primera del Estatuto, derogada por la Ley Orgánica 12/1999, establecía el sistema aplicable a las primeras elecciones que pudieran celebrarse con anterioridad a la aprobación de la ley electoral. Esta Disposición se limitaba a establecer el número de diputados a elegir por las circunscripciones electorales de Cáceres y Badajoz (30 y 35 respectivamente), remitiendo en lo no previsto, a la normativa vigente para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales.

³ La Ley que se aplicó por primera vez a los comicios de junio de 1987, sería reformada por Ley 2/1991, de 21 de marzo, como consecuencia de la reforma de la LOREG y la primera reforma del Estatuto de Autonomía para racionalizar la cadencia temporal de las consultas electorales para la Asamblea de Extremadura. Tras la reforma del Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica 12/1999 se exige mayoría absoluta para regular el procedimiento de elección —art. 21.1—.

do, por lo demás, no ha presentado innovaciones reseñables respecto del régimen de las elecciones al Congreso de los Diputados en consonancia con el equilibrio que ha presidido el proceso de evolución del estado de las autonomías hasta la actualidad.

1. ELECTORES Y ELEGIBLES

Las condiciones básicas que determinan la elegibilidad activa y pasiva vienen previstas en la Constitución y en la legislación electoral general.

— El artículo 23.1CE hace expresa mención a que el sufragio mediante el que los ciudadanos participan en los asuntos públicos ha de ser universal, libre, igual, directo y secreto. El derecho de participación viene así a dar respuesta al principio de soberanía popular que el art. 1 de la Constitución consagra, proclamando que «la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado» y que el Tribunal Constitucional ha explicitado al afirmar que tal participación «es en primera línea la que se realiza a elegir a los miembros de las Cortes Generales, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución (STC 517/1984, de 25 de abril. La LOREG condiciona la titularidad al cumplimiento de dos requisitos: la mayoría de edad y el no haber sido privado del derecho; y hace depender su ejercicio de la inscripción en el censo electoral.

El Estatuto de Extremadura reproduce la característica constitucionales del sufragio activo (art. 21.1) que completa con la exigencia de la condición de políticamente extremeño (art. 21.3), concepto jurídico nuevo, nacido al amparo de las autonomías, con un alcance más ideológico que jurídico.

A tenor del artículo 3.1 del Estatuto «gozan de la condición política de extremeños los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Extremadura»⁴.

El artículo 3.2 extiende esta cualidad «a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Extremadura y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si lo solicitan en la forma que determina una ley del Estado». Para facilitar el ejercicio de su derecho al voto el art. 38 de la LECAEX establece que «Las primeras papeletas confeccionadas se entregarán a las delegaciones pro-

⁴ Véanse los arts. 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y aplicable al concepto de vecindad por ser el Estado el que fija los principios o criterios básicos en materia de régimen de las corporaciones Locales. Los citados artículos fueron modificados por la Ley 4/1996, de 10 de enero, sobre el Padrón Municipal de habitantes.

vinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes ausentes que vivan en el extranjero».

— Para ser elegible se exige tener la condición de elector y no estar incurso en causa de inelegibilidad. (arts. 21.3 y 22 del Estatuto). La vecindad vuelve a erigirse en condicionante de la titularidad, en este caso, del sufragio pasivo. Sobre su constitucionalidad, requisito por lo demás que incorporan varios Estatutos de Autonomía, hubo de pronunciarse el Tribunal Constitucional en Recurso de Amparo electoral por denegación de proclamación de una candidatura al no haberse acreditado la condición política de extremeños de los candidatos propuestos; a tales efectos, el TC ha señalado que «Es cierto que (...) se introduce un trato diferente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio pasivo para la formación de la Asamblea legislativa de Extremadura, entre quienes tienen la condición de extremeños y el resto de los ciudadanos que no las ostentan. No es menos cierto sin embargo que tal diferenciación no puede hacerse equivaler a la discriminación que la Constitución prohíbe en su art. 23.2, pues (...) las singularidades normativas no merecen tal reproche (...); no cabe descalificar como desprovista de razonabilidad la exigencia de que quienes aspiran a acceder a cargo público de Diputado de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura tengan la condición política de extremeño, ya que esta exigencia resulta justificada teniendo en cuenta la finalidad perseguida por la Ley 2/1987, de procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el Cuerpo Electoral y aquellos que ante él se proponen como candidatos. Este es un fin constitucionalmente lícito para el Legislador y tampoco puede decirse que el criterio elegido para su consecución resulte discriminatorio»⁵.

Respecto a las causas de inelegibilidad, el art. 22 del Estatuto, sin perjuicio de lo establecido en las leyes del Estado⁶, remite a la Asamblea para la regulación de causas específicas⁷.

⁵ STC 60/1987, de 20 de mayo. En el mismo sentido, las SSTC 107/1990, de 6 de junio y 109/1990 de 7 de junio.

⁶ Art. 6 de la LOREG que establece las causas generales de inelegibilidad.

⁷ A pesar de la diferente naturaleza de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad es frecuente su tratamiento conjunto en las leyes electorales (véase la Ley Orgánica del Régimen electoral General). El Estatuto de Extremadura remite la regulación de ambas figuras a la Asamblea Regional; con ello se estaba permitiendo, la posibilidad de que el propio Reglamento acogiese las causas de incompatibilidad; sin embargo, el mimetismo con la regulación estatal ha llevado a su tratamiento exclusivo en la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura.

Son inelegibles de acuerdo con el art. 5 de la LECAEX:

- A) Los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales de la Junta de Extremadura, así como los equiparados a ellos, exceptuándose el titular de la Secretaría de Relaciones entre el Ejecutivo y la Asamblea.
- B) Los Presidentes y Directores generales de los Organismos autónomos dependientes de la Comunidad Autónoma de Extremadura, salvo que dicha presidencia se ejerza por un miembro del Consejo de Gobierno.
- C) El Presidente, Vocales y Secretario de la Junta Electoral de Extremadura.
- D) Los Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación.
- E) Los miembros de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades Autónomas, así como cargos de libre designación de los citados Consejos.

2. SISTEMA ELECTORAL

La LECAEX no regula la presentación de candidaturas por el carácter básico del art. 45 de la LOREG.

— LA CIRCUNSCRIPCIÓN Y EL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS: El Estatuto consagra a la provincia como circunscripción electoral (art. 21.2). La elección que no puede ser tachada de original, no ha dejado, sin embargo, de reportar ventajas en la medida en que su gran tamaño en el caso de Extremadura favorece sin duda los criterios de la proporcionalidad que se pretenden con la fórmula electoral si no fuera por la incidencia del reparto de escaños entre circunscripciones.

— La Asamblea está compuesta por un máximo de 65 Diputados (art. 21.1) correspondiendo a la ley electoral determinar el número y la asignación por circunscripciones, sobre la base de una representación mínima inicial y distribuyendo los demás en proporción a la población. La determinación del número fue una de las mayores polémicas protagonizadas por la UCD y el PSOE desde la redacción del anteproyecto de Estatuto hasta su tramitación en las Cortes Generales; polémica de naturaleza ideológica y de oportunidad política (los centristas abogaban por el criterio de la paridad y los socialistas por el de la proporcionalidad).

La LECAEX acogió el número máximo permitido estatutariamente, atribuyendo 20 Diputados fijos a cada provincia, y repartiendo los 25 restantes entre ellas en proporción a su población (art. 18 de la ley), se opta así por un criterio intermedio entre la proporcionalidad pura y la paridad⁸.

— LA FÓRMULA ELECTORAL: La atribución de los escaños en función de los resultados de escrutinio se realiza con arreglo a criterios de representación proporcional (art. 21.1 del Estatuto) en la modalidad D'HONT tal y como establece el art. 19.1.b. de la ley electoral a la que se remite. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional «Cualquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asignar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real»⁹.

Para que una candidatura sea tenida en cuenta deberá obtener, al menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción a la que concurra¹⁰;

F) Los Parlamentarios de las Asambleas de otras Comunidades Autónomas.

G) Las personas que ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.

H) El Presidente de Radio Televisión de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y los Directores de su Sociedad.

⁸ El procedimiento consiste en dividir por 25 la cifra total de la población de derecho de ambas provincias, adjudicando a cada una de ellas tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto (el diputado restante se atribuye a la provincia, cuyo cociente, tenga una fracción decimal mayor).

⁹ STC de 18 de diciembre de 1981.

¹⁰ En las primeras elecciones a la Asamblea de Extremadura la barrera electoral fue del 3% por aplicación del Real Decreto Ley 20/77 de 18 de marzo.

como corrector, se admiten aquellas candidaturas que sin obtener dicho porcentaje, cumplan una serie de requisitos, a saber, que se hayan presentado en ambas circunscripciones y que el total de votos válidos conseguidos sea igual o superior al 5 por 100 de la suma de votos válidos emitidos en las dos circunscripciones (art. 19.1.a. de la LECAEX)¹¹.

3. PROCEDIMIENTO ELECTORAL

— Convocatoria de elecciones

Regla general: por expiración del mandato de la Cámara: La necesidad de unificar los procesos electorales de las CCAA ante el acuerdo generalizado sobre la inconveniencia de sumir a un país en continuas llamadas a la participación con la consiguiente desestabilización del panorama político, así como la circunstancia del hecho que pudiera afectar negativamente a la participación popular en tales procesos dificultando el ejercicio pleno del derecho y en aplicación de las previsiones del art. 42 de la LOREG ha llevado a que se prevea expresamente en el artículo 21.4 del Estatuto¹² que la convocatoria de elecciones a la Asamblea se efectúe de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, sin perjuicio de lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales. La convocatoria se realiza mediante Decreto del Presidente de la Junta de Extremadura, en los términos previstos en la Ley que regula el Régimen Electoral General¹³.

Las excepciones por disolución anticipada:

— En caso de disolución de la Cámara por decisión del Presidente de la Junta de Extremadura, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, la convocatoria de elecciones se efectúa en el mismo Decreto de disolución. El mandato de la nueva Asamblea finalizará, en todo caso, cuando debiera hacerlo el de la disuelta. (art. 34.1 del Estatuto)¹⁴.

¹¹ La fórmula alternativa fue el argumento negociador decisivo para el apoyo de PCE y EU a la Ley electoral.

¹² La redacción de este apartado se ha visto afectada por los dos procesos de reforma del Estatuto, el último como consecuencia de la reforma por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de los artículos 42 y 51.2 LOREG.

¹³ Art. 42 de la LOREG. Al no haberse procedido a la reforma de la LECAEX para adaptar sus disposiciones a la nueva redacción de la LOREG y del Estatuto se ha de entender derogado el art. 22 de la misma que establece las elecciones habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo días desde la convocatoria.

¹⁴ La facultad de disolución anticipada fue introducida por Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía. La omisión estatutaria de esta facultad en la redacción originaria tenía su origen en el Informe de la Comisión de Expertos y en los Acuerdos Autonómicos, en un intento de evitar una situación de permanente convocatoria de elecciones.

— En el supuesto de disolución anticipada por no haber obtenido ningún candidato a la Presidencia de la Comunidad la confianza de la misma transcurridos dos meses a partir de la primera votación de investidura, la convocatoria corresponde a la Diputación Permanente (art. 31. 4 del Estatuto). Paradójicamente con la reforma estatutaria de 1999 desaparece el apartado que establecía que «El mandato de la nueva Asamblea durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el de la primera» aunque por aplicación del art. 42 de la LOREG los efectos de la regla se mantienen idénticos.

— **LOS ELEMENTOS BÁSICOS DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL:** El título V de la LECAEX está dedicado al procedimiento electoral. Ninguna particularidad reseñable respecto de la LOREG a pesar de encontrarnos con una regulación sumamente detallada de alguno de los elementos que conforman el procedimiento; no se efectúa mención alguna a la «constitución de las Mesas electorales», «votación» y «escrutinio en las Mesas electorales» por remisión al carácter básico de la LOREG en estas materias. Ante la necesaria brevedad de la exposición se acompaña un listado con las peculiaridades del procedimiento:

— Nominación de representantes ante la Junta Electoral de Extremadura.

— Presentación y proclamación de candidaturas (las agrupaciones de electores necesitaran para presentar candidaturas, al menos, la firma del 2 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción).

— Distribución de espacios gratuitos de propaganda en los medios de comunicación de titularidad pública. Una Comisión de Radio y Televisión, bajo la dirección de la Junta Electoral de Extremadura, es competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios teniendo en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a la Asamblea de la Comunidad Autónoma. El derecho a los tiempos de emisión gratuita, sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidaturas en las dos circunscripciones de la Comunidad Autónoma.

— Papeletas y sobres electorales. Las Juntas electorales Provinciales son los órganos competentes para aprobar el modelo oficial de las papeletas y sobres correspondientes a su circunscripción, de acuerdo con los criterios que se determinen por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Las primeras papeletas confeccionadas se entregan a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral para su envío a los residentes ausentes que vivan en el extranjero.

— El escrutinio general. Las Juntas Electorales competentes para la realización de todas las operaciones de escrutinio general son las Juntas Electorales Provinciales; sus resoluciones definitivas son recurribles ante la Junta Electoral de Extremadura. Proclamados definitivamente los resultados del escrutinio general y proclamados los Diputados electos, las Juntas Electorales Provinciales darán traslado de tales resultados a la Junta Electoral de Extremadura que se comunicarán a la Asamblea de Extremadura.

4. LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Haciendo uso de la posibilidad que ofrece la LOREG, la Ley Electoral de Extremadura ha situado a la Junta Electoral de Extremadura como órgano que ha de servir de homogeneizador y garante, con carácter general, del correcto desarrollo del proceso de elecciones. Es configurada además como órgano de unificación de criterios interpretativos, en consonancia con el paralelo reforzamiento de las funciones de la Junta Electoral Central para los procesos electorales de su responsabilidad (arts. 9 y ss. de la LECAEX).

La Junta Electoral de Extremadura es un órgano permanente con sede en la Asamblea de Extremadura que se constituye en el plazo de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea y continua en sus funciones hasta la constitución de la nueva Junta electoral de Extremadura, al inicio de la siguiente legislatura.

Los miembros de la junta Electoral de Extremadura son nombrados mediante Decreto del Consejo de Gobierno y está compuesta por:

- a) Cuatro vocales, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, designados por sorteo efectuado ante el Presidente de dicho Tribunal.
- b) Tres vocales, Catedráticos o Profesores Titulares de Derecho o Ciencias Políticas en activo de la Universidad de Extremadura o juristas de reconocido prestigio¹⁵, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en la Asamblea.
- c) Como Secretario, con voz pero sin voto, actúa el Letrado Mayor de la Asamblea de Extremadura.

A las reuniones de la Junta Electoral podrá asistir, con voz pero sin voto, un representante de la Oficina del Censo Electoral designado por su Director, a requerimiento del Presidente.

Además de las competencias que establezca la legislación vigente, corresponde a la Junta Electoral de Extremadura:

- a) Resolver las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y dictar instrucciones a las mismas en materia de su competencia.
- b) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.
- c) Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.
- d) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral, siempre que no estén reservadas a los tribunales u otros órganos e

¹⁵ Apartado reformado por la Ley 2/1991.

- imponer multas hasta la cantidad de 150.000 pesetas, de acuerdo con lo establecido por la ley.
- e) Expedir las credenciales de sustitución de los Diputados de la Asamblea de Extremadura a lo largo de la legislatura una vez haya finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales.
 - f) Unificar los criterios interpretativos de la presente ley efectuados por las Juntas Electorales Provinciales en consonancia con el paralelo reforzamiento de las funciones de la Junta Electoral Central para los procesos electorales de su responsabilidad¹⁶.

¹⁶ Las dos últimas funciones han sido incorporadas por la Ley 2/1991.

