

**20750 Pleno.-Recurso de inconstitucionalidad número 162/1984.
Sentencia número 154/1988, de 21 de julio.**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Fernando García-Mon y González-Requeral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de inconstitucionalidad núm. 162/84, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los arts. 13.1, 25, apartados a), b), e) y f); 126.1 a); disposición adicional primera, y, por conexión o consecuencia, los arts. 3, 25 g) y 26 de la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco. Han comparecido el Gobierno vasco, representado por el Abogado don Javier Balza Aguilera, y el Parlamento vasco, representado por el Letrado don Francisco Javier Blanco Herranz, y ha sido ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 10 de marzo de 1984, y en representación del Presidente del Gobierno, interpone el Abogado del Estado recurso de inconstitucionalidad con los arts. 13.1, 25 a), b), e) y f); 126.1 a), el apartado 1 de la disposición adicional, y, por conexión o consecuencia, los arts. 3, 25 g) y 26 de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 28/1983, de 25 de noviembre.

2. Divide el recurrente su argumentación en dos partes, relativa una a las atribuciones que en materia de censo electoral confiere la Ley 28/1983 a la Administración Electoral de la Comunidad Autónoma, alusiva la otra a la previsión que dicha Ley efectúa respecto a la financiación de los gastos que comporte el proceso electoral conducente a la constitución del Parlamento vasco:

A) Según el art. 13.1 de la Ley recurrida, «corresponde al Gobierno vasco, a través de la Dirección de Estadísticas, elaborar y tener al día el censo electoral». De otro lado, el art. 25 dispone:

«Corresponde a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma:

a) Dirigir e inspeccionar cuantos servicios se refieran al censo.

b) Acordar cuanto se refiera a la reproducción y difusión de las listas definitivas de electores.

c) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con las presentes normas o con cualesquiera otras disposiciones que le atribuyan esa competencia. Se entenderá competente para recibir y fallar reclamaciones y recursos en todos los asuntos de formación, rectificación, conservación o compulsión de censo y en todos los actos electorales en los que no se hayan establecido otros recursos legales.

f) Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales y en las de formación, rectificación, conservación o compulsión del censo.»

En fin, de acuerdo con el art. 126:

«1. Se extenderán en papel común y serán gratuitas:

a) Todas las solicitudes, actas, certificaciones y diligencias referentes a la formación y revisión del censo electoral, así como las actuaciones judiciales relativas a él.»

Considera el Abogado del Estado que tales preceptos carecen de cobertura en los arts. 10.3 y 26.5 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), y que la materia que regulan es de exclusiva competencia estatal, por lo que ésta resulta invadida por las disposiciones transcritas.

Las consideraciones del representante del Estado pueden articularse, en síntesis, del siguiente modo:

a) El art. 10.3 del EAPV, que atribuye al País Vasco competencia exclusiva sobre «legislación electoral interior que afecte al Parlamento vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales, en los términos previstos por el presente Estatuto», se ve complementado por el art. 26, el cual delimita el ámbito material que ha de abarcar esa competencia de la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, todo lo que no esté

contemplado en el art. 26 escapará al ámbito aludido en lo que se refiere a materia electoral. Pues bien, el apartado 5 del art. 26 encomienda a una Ley Electoral del Parlamento Vasco la regulación de la elección de sus miembros y la fijación de sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad, omitiéndose, en tal apartado y en los restantes del precepto, la referencia expresa al censo electoral. Ante esta omisión, habrá de entenderse que el País Vasco carece a tal efecto de competencia, salvo que ésta se considere incluida en el marco de «la regulación de la elección de los miembros del Parlamento vasco». Pero tal regulación tiene como objeto (y así se reconoce en el preámbulo de la Ley impugnada, que invoca el art. 10.6 del EAPV) los aspectos procedimentales y organizativos del proceso electoral, y el censo no posee naturaleza procedimental, por lo que no resulta ubicable en ese ámbito.

b) Por su propio carácter de soporte indispensable para el ejercicio del derecho constitucional de sufragio (art. 23.1 C.E.), el censo ha de ser único, con independencia de cuál sea la esfera territorial de poder (local, autonómica o estatal) para la que se utilice; por otra parte, y precisamente porque ha de ser único a fin de garantizar la seguridad y la igualdad en el ejercicio del derecho constitucional de sufragio, la regulación del censo ha de hallarse encomendada al Estado, cuyo título competencial en esta materia se encuentra, sin duda, en el apartado 1.º del art. 149.1, en relación con el art. 23.1 de la Constitución.

Dado, en efecto, que la inclusión en el censo constituye un requisito imprescindible para ser elector y elegible, según expresamente preceptúan los arts. 2 y 4 de la Ley 28/1983, resulta necesario que la regulación de tal inclusión, en tanto que condición básica garantizadora de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio, quede reservada al Estado. En efecto, de nada les serviría a los ciudadanos españoles el reconocimiento del mencionado derecho si, de otro lado, no se les garantizase, en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, la posibilidad de su ejercicio. «Piénsese -arguye el Abogado del Estado- en el contrasentido en que se incurriría si como consecuencia de un supuesto reparto de competencias en esta materia un ciudadano estuviese incluido en el censo electoral para participar en los comicios estatales -y locales- y, en cambio, no lo estuviese en el autonómico, o viceversa. Otro tanto cabe decir de la irracionalidad de la situación que pudiera provocarse como consecuencia de una distinta fecha de referencia para la confección de los distintos censos. ¿Quiénes saldrían, en fin, perjudicados por efecto de esta disposición competencial? La respuesta es muy sencilla: Los ciudadanos, que verían mermado o gratuitamente complicado el ejercicio de su derecho de sufragio.»

c) El Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de pronunciarse a propósito de la reserva competencial contenida en el art. 149.1.1 C.E. (así, STC 25/1981, fundamento jurídico 5.º). Igualmente, la STC 37/1981, aun reconociendo a las Comunidades Autónomas la potestad de dictar leyes que tengan «incidencia sobre el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales», excluye que puedan «regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales» (fundamento jurídico 2.º). Y es que la reserva en favor del Estado de esta competencia de regulación de las condiciones básicas se ordena -observa la representación del Estado- «al mantenimiento de una cierta homogeneidad social entre la población nacional, con independencia de la Comunidad de residencia».

Por lo tanto, si bien la Comunidad Autónoma del País Vasco puede incidir en el ejercicio del derecho reconocido en el art. 23.1 C.E., mediante la normación de aspectos organizativos o procedimentales, amparados en el art. 26 EAPV, no puede, en cambio, regular el soporte imprescindible y condicionante de tal ejercicio constituido por el censo. La garantía de la igualdad en ese ejercicio exige la unicidad del censo y la regulación del mismo por quien constitucionalmente tiene atribuida la competencia al respecto. Este es, por lo demás, el régimen que siempre ha operado en nuestro ordenamiento jurídico.

d) De otra parte, el censo electoral, en cuanto registro público, ha de ser regulado por normas estatales, a consecuencia de la ubicación de esta materia en el art. 149.1.8 de la Constitución, máxime si se tiene en cuenta la inclusión en el mismo de los residentes en el extranjero.

e) Además, si se tienen en cuenta las relaciones del censo con la formación de estadísticas, ha de llegarse a la conclusión de que, dado que aquél excede del interés de la propia Comunidad por afectar a los generales del Estado en cuanto soporte básico y único del derecho de sufragio, ha de ejercerse en condiciones de igualdad por todos los españoles, por lo que, también desde este punto de vista, su regulación compete al Estado (arts. 149.1.31 C.E. y 10.37 EAPV).

f) Por último, como la competencia del País Vasco a que se refiere el art. 10.3 de su Estatuto se circunscribe a la «legislación electoral interior», resulta claro que el censo, de naturaleza marcadamente supracomunitaria, está excluido de dicha atribución.

g) En atención a lo expuesto, concluye el Abogado del Estado que se hallan viciados de inconstitucionalidad -y, en consecuencia, procede la declaración de su nulidad, la cual ha de extenderse a todos aquellos que, a juicio del Tribunal, estén en relación de conexión o consecuencia con ellos- los siguientes preceptos de la Ley vasca impugnada: El art. 13.1 (en cuanto contiene una atribución de funciones a órganos autonómicos invadiendo una competencia estatal ya ejercida en el art. 11 de la Ley de 8 de agosto de 1907); el art. 25, apartados a), b), c) y f), y, por conexión y consecuencia, el apartado g) de dicho precepto;

los arts. 3 y 26, en cuanto regulan aspectos del censo electoral ya atribuidos por el Estado a la Junta Electoral Central, a las Provinciales y a las de Zona (arts. 14, 15 y 18 del Real Decreto-ley 20/1977, y art. 17 de la Orden de 29 de diciembre de 1979); en fin, el art. 126.1 a), que regula una cuestión ya contemplada en el art. 72.1 a) del Real Decreto-ley citado, estableciendo, de otro lado, un beneficio fiscal en el ámbito del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, con clara invasión de una competencia estatal (arts. 133.3 de la Constitución y 11.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre, y Ley 32/1980, de 21 de junio).

B) En cuanto al apartado 1 de la disposición adicional de la Ley 28/1983, que, según el recurrente, vulnera el EAPV, y la Ley 12/1981, reguladora del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, tiene, en cuanto al extremo impugnado, el siguiente tenor literal:

«Todos los gastos que comporte el proceso electoral serán a cargo de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la financiación de los mismos en base a lo dispuesto en el capítulo II de la Ley 12/1981, por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se incluirán en dichos gastos los de funcionamiento de las Juntas Electorales, y el que genere el personal técnico o auxiliar, distinto del que presta sus servicios en las Secretarías de las Juntas, de que precisen dotarse para el mejor desempeño de sus funciones.»

Para el Abogado del Estado el precepto transcrito, al prescindir del procedimiento legalmente establecido en orden a la determinación del cupo anual a pagar por la Comunidad Autónoma del País Vasco al Estado, cuyo contenido altera al declarar unilateralmente que la financiación de los gastos electorales, que concreta, serán con cargo al mismo, infringe el art. 41.2 e) del EAPV, computando además en dicho cupo gastos que dudosamente pueden incluirse en él, ya que ninguna transferencia de servicios se ha producido a favor de la Comunidad Autónoma Vasca en materia electoral.

3. Por providencia de 14 de marzo de 1984, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal acuerda admitir el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y Gobierno vascos, por conducto de sus respectivos Presidentes, a fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas. Asimismo acuerda publicar en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco» la formalización del recurso, para general conocimiento.

4. Mediante escrito presentado el 7 de abril de 1984, se persona en el proceso constitucional el representante del Gobierno vasco, quien formula las siguientes alegaciones:

A) El art. 81.1 C. E. efectúa indirectamente una doble atribución de competencia al Estado en materia electoral, al establecer que deberá ser objeto de Ley Orgánica tanto el desarrollo de los derechos fundamentales como la regulación del régimen electoral general. Quedan, con ello, excluidas del ámbito de regulación de las Comunidades Autónomas la aprobación de las normas que desarrollan el derecho de sufragio, previsto en el art. 23 C.E., como uno de los derechos fundamentales, y la ordenación del régimen electoral general.

B) Mas no cabe equiparar lo que es desarrollo del derecho fundamental de sufragio con el concepto «régimen electoral general». En efecto, la regulación del primero «irá referida al derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos, la universalidad del sufragio y todo lo que implique dicho concepto, la periodicidad de elecciones, la libertad de elección de representantes, etc.». Todo ello en íntima conexión con la competencia estatal contemplada en el art. 149.1.1 de la Constitución. En cambio, en el régimen electoral general «se comprende la normativa reguladora del proceso electoral que tenga lugar en relación con las instituciones representativas del Estado». A su lado, y de acuerdo con la STC 38/1983 (fundamento jurídico 3.º), existen otros regímenes electorales especiales o particulares.

C) Pues bien, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva para la regulación del régimen electoral especial, y, en concreto, y como parte del mismo, para dictar la normativa que regule en conjunto las elecciones al Parlamento vasco.

Ello incluye la competencia para la mera ejecución material y realización del censo electoral. Primero, porque, con referencia a la legislación electoral interior, la competencia ha de calificarse de exclusiva y excluyente en todo su significado. Equiparando la expresión «legislación electoral interior» a la de «régimen electoral especial» formulada por el Tribunal Constitucional en la STC 38/1983, puede definirse su contenido como el conjunto de normas electorales válidas para las instituciones representativas de la Comunidad Autónoma, y que, conforme a la Constitución y al Estatuto, son el Parlamento vasco, las Juntas Generales y las Diputaciones Forales. Tales normas regularán, por lo tanto, todo lo referente a las elecciones al Parlamento vasco. En segundo lugar, porque dicha competencia encuentra su apoyo en los

apartados 3 y 37 del art. 10 de la EAPV. Es verdad que el art. 26 no contiene referencia expresa a la confección del censo electoral, pero también lo es que ni el art. 152 C.E. ni los arts. 10.3 y 26 EAPV pueden recoger, por su carácter de normas fundamentales y básicas, todo el derecho electoral que deba existir, pues en caso contrario sería superfluo el resto del ordenamiento jurídico. Adecuadamente interpretados, los arts. 10.3 y 26 EAPV presentan un alcance omnicompreensivo en lo referente a la elección de la Cámara vasca, y engloban, consecuentemente, incluso los actos previos a la elección que sean de naturaleza organizativa, entre los que ha de incluirse el censo electoral.

D) Doctrinalmente resulta clara la distinción entre el censo y el cuerpo electoral, o personas con derecho a voto, de lo que se deduce que, «si bien es clara la vinculación del censo electoral con la materia electoral, no puede incluirse a ciegas en ella. La composición y fijación del cuerpo electoral es propio de la materia electoral, la confección de la lista de los componentes del cuerpo electoral es puramente instrumental y auxiliar de la cuestión electoral. Será el Estado o podrá serlo, al amparo de los arts. 23 y 149.1.1 C.E., quien determine que la inclusión en el censo es un requisito constitutivo complementario del derecho de voto, pues el mismo define algo que puede reputarse de condición básica; pero no cabe afirmar que sea básico también la elaboración material del censo».

Si se comparan los arts. 149.1.31 C.E. y 10.37 EAPV, se llega a la conclusión de que la materia estadística carece de existencia independiente, hallándose vinculada al resto de las competencias que tenga atribuidas el Ente de que se trate y a los fines que le sean propios. Así, al Estado compete la «estadística para fines estatales» y al País Vasco la «estadística... para sus propios fines y competencias». Pues bien, si el País Vasco posee esta última competencia y además la de regular *in extenso* las elecciones al Parlamento autonómico, la conclusión inevitable es que el censo electoral ha de ser también de titularidad suya.

E) Sin duda, y a pesar de la exclusividad existente en materia electoral interior, se dan ciertas limitaciones derivadas de los arts. 23 y 149.1.1, pero tales limitaciones han de articularse congruentemente con la competencia autonómica. En efecto, «el derecho a voto existe con anterioridad y es función del Estado determinarlo, mientras que el censo es el instrumento primordial de organización de las elecciones, que siendo al Parlamento vasco, pertenece a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Verra la representación del Estado cuando reiteradamente se refiere a la carencia de competencia autonómica para llevar a cabo «la regulación» del censo electoral. Evidentemente, está aludiendo a la composición del cuerpo electoral, en cuyo caso es indiscutible que se estaría afectando al derecho fundamental de sufragio y a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 C.E.). Sin embargo, los preceptos impugnados persiguen otra finalidad. En ningún momento se habla en ellos de regulación, sino únicamente de confección. Así, en el art. 13.1 se habla de «elaborar y tener al día»; en el 25, de inspección de lo elaborado, difusión de listas y resolución de quejas, y en el art. 126.1 a), de expedición de certificaciones. Todo ello constituye lo que en el art. 13.2 se denomina «funciones de apoyo» al proceso electoral.

F) La tesis defendida en estas alegaciones encuentra su apoyo también en la jurisprudencia constitucional. Reconocida en la STC 40/1981 (fundamento jurídico 1.º), la competencia autonómica vasca para establecer las causas de inelegibilidad (art. 26.5 EAPV) parece que no puede dudarse de la competencia para realizar el instrumento verificador de la mismas. La condición de elector pasivo (art. 23.2 C.E.) es un derecho fundamental, y si se admite una intervención autonómica en el mismo sin que por ello resulte perjudicado ni el derecho de sufragio ni la competencia estatal atribuida por el art. 149.1.1 C.E., parece absurdo no utilizar el mismo esquema en relación con el párrafo 1.º del art. 23 en relación con el campo electoral interior.

G) El Abogado del Estado efectúa «una irreal equiparación entre censo electoral y derecho de sufragio, lo que irrevocablemente conduce a una confusión de los mismos, predicando idéntico tratamiento para ambos». Ello obedece a la falta de distinción entre censo electoral y cuerpo electoral, conducente a propugnar el mismo tratamiento para la ejecución material del censo y para el desarrollo del derecho de sufragio. Ahora bien, «lo que deberá garantizar el Estado es que los requisitos necesarios para la inclusión en el censo sean conformes al art. 23 C.E. y al principio de igualdad, regulándolos en este sentido, pero no la realización material del censo».

H) Carece de sentido la referencia que la representación estatal efectúa al tradicional régimen unitario del censo. Aplicar esquemas propios de un Estado centralista a otro basado en el principio de la autonomía (art. 137 C.E.) supone violentar el sistema, sin que, en consecuencia, pueda hablarse con propiedad de antecedentes. De nada sirve hablar de la unicidad del censo electoral en el ordenamiento anterior a la Constitución cuando en el sistema a que tal ordenamiento respondía no cabía la posibilidad de la dualidad de regímenes electorales, ni de Entes dotados con competencias propias y autonomía para la gestión de sus intereses respectivos.

I) En cuanto a la argumentación basada en la competencia estatal en materia de estadística (art. 149.1.31 de la C.E.), debe destacarse que, de acuerdo con el art. 10.37 EAPV, la competencia en materia de

estadística es de carácter finalista, instrumental, y en ella no caben conflictos.

J) Por último, los contenidos de los arts. 25, 26 y 126.1 a) de la Ley impugnada han de radicarse en la competencia estatutaria para organizar el proceso electoral interior (art. 10.3 EAPV).

K) Aborda a continuación el Abogado del Gobierno vasco el examen de aquel sector del recurso concerniente al apartado 1 de la disposición adicional de la Ley 28/1981, efetuando al respecto las siguientes consideraciones:

a) La referencia de las cargas asumidas que contienen el art. 41.2 d) EAPV y la Ley del Concierto es clara. La aprobación de la Ley 28/1981 y la celebración de las elecciones dan una publicidad indiscutible a la asunción de la competencia, por más que el Gobierno no recurre los preceptos de la Ley que consolidan esta asunción y de la que derivan los gastos (particularmente, el art. 13.2).

b) La Comisión del Cupo no es el órgano competente para determinar la transferencia de servicios ni la asunción de competencias; se trata de un organismo que aplica y traduce en términos financieros ambas operaciones.

c) La utilización de la fórmula «sin perjuicio», sea cual fuere la interpretación que de la misma se haga, evita el que pueda considerarse que el precepto impugnado supone una decisión financiera unilateral. Si tal fuera la finalidad del precepto, la referencia a la financiación se habría efectuado expresamente y no «sin perjuicio».

d) No cabe aducir vulneración de la Ley 12/1981 cuando lo que hay es una remisión literal y expresa a sus disposiciones.

El escrito de alegaciones del representante del Gobierno Vasco concluye interesando de este Tribunal que desestime el recurso interpuesto en todos sus términos, declarando la plena conformidad de la Ley 28/1983 con la Constitución española.

5. Con fecha 9 de abril de 1984 se persona en este procedimiento y formula sus alegaciones la representación del Parlamento Vasco, quien manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

A) El censo es un documento administrativo, manifestación estadística de la relación de ciudadanos que, reuniendo los requisitos establecidos por la Constitución o la Ley Orgánica, en su caso, tienen acceso al derecho de sufragio activo y pasivo.

La inscripción censal debe efectuarse imperativamente cuando concurren tales requisitos, de modo que el acceso aludido no está determinado por dicha inscripción, sino por esa concurrencia, instrumentalmente reflejada en la lista del censo.

El examen de los arts. 1 y 10 de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907 revela que el censo se configura claramente con un carácter accesorio o instrumental y como cauce o vehículo para el ejercicio del derecho de sufragio, no como requisito o presupuesto suyo, frente a lo que reiteradamente sostiene el recurrente. Este incurre en confusión al equiparar en su regulación y contenido dos derechos en confusión al equiparar en su regulación y contenido dos derechos subjetivos sustancialmente distintos, como son el derecho al sufragio y el derecho a la inscripción censal, respecto de los cuales resulta oportuno efectuar las siguientes precisiones:

a) «El derecho de sufragio puede definirse como un instrumento de libre opción entre alternativas políticas concurrentes en términos de igualdad, o lo que es lo mismo, un instrumento de las libertades democráticas»; ello explica su inclusión en el Título I. Capítulo segundo, Sección 1.ª de la Constitución y su protección reforzada por el Tribunal Constitucional. En cambio, «el derecho a la inscripción censal surge de la mera exigencia de organización burocrática de la Administración electoral».

b) La reforma del derecho de sufragio precisa de la revisión total de la Constitución (art. 168 C.E.). Por el contrario, la reforma del derecho a la inscripción censal puede realizarse, atendida su naturaleza, sin reserva especial de procedimiento, como lo demuestra el acceso al mencionado derecho de los mayores de dieciocho años, operado mediante Orden ministerial de 22 de diciembre de 1978.

c) En tanto que la regulación del derecho al sufragio se halla reservada a Ley Orgánica (art. 81.1 C.E.), el derecho a la inscripción censal, al no estar incluido entre los derechos fundamentales y libertades públicas protegidos por la Constitución, no está sujeto a reserva de rango alguna.

d) El derecho de sufragio es un derecho subjetivo constitucional, *erga omnes* (art. 53.1 C.E.); el derecho a la inscripción censal es un derecho subjetivo de naturaleza administrativa frente a la Administración electoral.

e) Mientras que la forma en que ha de ejercerse el derecho de sufragio o las características del mismo están descritas en la Constitución (arts. 23.1 y 68), no lo está el modo de llevar a cabo la inscripción censal, por lo que su ejercicio queda reservado a la Ley ordinaria.

f) «En fin, la finalidad a la que ambos sirven en el seno del ordenamiento jurídico es totalmente distinta. El derecho al sufragio viene encaminado a la integración de la voluntad popular, a través, bien de la participación representativa (elecciones), bien de la participación directa (referéndum). El derecho a la inscripción censal viene ordenado,

por el contrario, a garantizar a los ciudadanos su inclusión en la relación administrativa que es el censo, y a través de su ejercicio es obvio que se actúa un patrimonio jurídico sustancialmente diferente al que atribuye al elector el derecho de sufragio».

No se pretende negar, con ello, la existencia de alguna relación entre ambos derechos, pero el desarrollo de los derechos fundamentales que implícitamente, mediante la reserva de Ley Orgánica establecida en la materia por el art. 81.1 C.E., se atribuye al Estado ha de ser un desarrollo directo, porque si no se correría el riesgo, advertido por el Tribunal Constitucional, de «convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de Leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental» (STC 6/1982, fundamento jurídico 6.º).

B) En cuanto al título competencial en que se fundamenta la Ley impugnada en lo atinente al censo electoral, el Abogado del Gobierno Vasco manifiesta, en primer término, que, aunque es indudable que el art. 26 EAPV no ha contemplado todas y cada una de las fases integrantes del proceso electoral, no mencionando el censo, ni tampoco la constitución y funcionamiento de las Mesas electorales o todo lo relativo al contencioso electoral, de ello no cabe deducir la carencia de competencia comunitaria al propósito. Que el censo entre en el ámbito de la «legislación electoral» que compete al País Vasco se demuestra observando los precedentes legislativos existentes sobre la materia. No hay, en efecto, una sola ley electoral en la que no se regule el censo. Al contrario, constituiría una innovación sin precedentes que la regulación del censo se realizara con independencia de la ordenación general del proceso electoral, frente a lo que sucede en la legislación del pasado siglo y desde la Ley de 1907 hasta la legislación hoy vigente.

En segundo lugar, y tal como cabe inferir de las SSTC 38/1983 (fundamento jurídico 3.º) y 40/1981 [fundamento jurídico 1.º b)], no existe «un régimen electoral general que comprenda normas que se apliquen a todo proceso electoral, sino regímenes diferenciados, cada uno provisto de sus propias normas para regular las materias que componen los procesos electorales, como corresponde a la estructura compleja del Estado y a la autonomía de sus Comunidades. Y una de esas materias... es la inscripción censal, en cuanto procedimiento que manifiesta el concurso de los requisitos exigidos para el ejercicio del derecho al sufragio». Si ello no fuera así, no sería concebible que la Constitución reservara al Estado la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de sufragio cuando ya, a través de la reserva de Ley Orgánica, le había atribuido el régimen electoral general.

En suma, existe un régimen electoral general reservado a Ley Orgánica, «pero este régimen no es general por determinar los requisitos que dan acceso al voto, sino por ser de aplicación a los procesos electorales que incumben a la totalidad del territorio». Al mismo tiempo, existe una competencia general atribuida al Estado por el art. 149.1.1 C.E. Y ninguna de ambas competencias resulta conculcada por la regulación del censo efectuada por la Ley vasca, que se limita a regular procesos que no son generales, sino «especiales» o «particulares», regulación en la que entra de pleno derecho la del censo.

En tercer lugar, y por lo que atañe a la exigencia que impone el art. 139 C.E., «el hecho de que, en base a la misma fuente de datos (el padrón municipal), sea un organismo dependiente de la Administración del Estado o un servicio dependiente de la Administración Autónoma del País Vasco el que elabore el censo, no supone posibilidad alguna de introducir discriminación, en tanto en cuanto el resultado de la operación administrativa de confección del censo no suponga alteración de los requisitos que dan cauce al voto. Cuando para estar inscrito en el censo elaborado por una Administración autónoma se exijan requisitos distintos a los solicitados para figurar en el censo elaborado por el Estado podrá alegarse violación del art. 139.1 C.E. Si lo único que varía es el membrete que figura en el margen de la listas censales, no se comprende dónde radica la presunta discriminación».

c) En lo que concierne al apartado 1 de la disposición adicional, niega el representante del Parlamento Vasco que tal precepto vulnere el Estatuto o la Ley del Concierto Económico, haciendo al respecto las siguientes consideraciones:

a) No se prescinde en dicho precepto —como sostiene el Abogado del Estado— del procedimiento legalmente establecido en orden a la financiación, con cargo al cupo, de los gastos electorales. Por el contrario, el precepto impugnado remite expresamente en este punto «a lo dispuesto en el capítulo II de la Ley 12/1981», que es donde se contempla (arts. 47 a 56) tanto la definición del cupo, su periodicidad y actualización, la creación de la Comisión Mixta, como la regulación del método de determinación del cupo. No hay, pues, alteración alguna de la Ley del Concierto.

b) Tampoco hay «actuación unilateral», pues el gasto se imputa expresamente a los Presupuestos autonómicos, con la reserva de que será en el ámbito de la Ley del Concierto donde se establecerá la financiación, aspecto éste, admisible si atendemos a la competencia que se asume.

D) Concluye sus alegaciones el Abogado del Parlamento Vasco solicitando la desestimación del recurso interpuesto, previa declaración

por el Tribunal de que la Ley impugnada resulta plenamente conforme con el orden constitucional.

6. Por providencia de 18 de julio de 1988, se señala el día 21 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La pretensión de inconstitucionalidad formulada por el Letrado del Estado viene a contravenir la conformidad con la Constitución de un conjunto de preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 28/1983, relativos al censo electoral [art. 13.1; apartados a), b), e) y f) del art. 25; y «por conexión o consecuencia» —según se afirma— arts. 3, 25 g) y 26], añadiéndose a tal impugnación la dirigida contra el art. 126.1 a) de la misma Ley, y también contra el apartado 1 de su disposición adicional, impugnación esta última que no afecta directamente al censo sino a la financiación de los gastos originados por el proceso electoral.

Conviene destacar, en primer lugar, que el presente proceso es un recurso de inconstitucionalidad —y no un conflicto de competencias— y que no es función institucional de dicho recurso la de definir, en abstracto, el modo de ajuste entre competencias estatales y autonómicas, sino, estrictamente, la de enjuiciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las disposiciones legales impugnadas (art. 27.1 de la LOTC), aun cuando tal enjuiciamiento deba llevarse a cabo, como en el presente caso, partiendo, en buena medida, de reglas constitucionales, estatutarias y legislativas que tienen un contenido competencial. En consecuencia, este Tribunal ha de ceñirse a examinar la conformidad de dichas disposiciones con el bloque de la constitucionalidad, sin efectuar más pronunciamientos sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, en orden al censo electoral, que los que sean inexcusables a los efectos de precisar el fundamento normativo de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones objeto del recurso.

2. Por lo que se refiere al primer grupo de disposiciones impugnadas, las alegaciones aducidas por el Letrado del Estado se formulan en términos genéricos o globales, al considerar que el fundamento de la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 28/1983, relativos al censo, es idéntico respecto a cada uno de ellos. Dicho fundamento se concreta, de una parte, en la afirmación de que la Comunidad Autónoma del País Vasco no ostenta competencias en lo que se refiere al censo, pues el art. 10.3 de su Estatuto, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de «legislación electoral interior», no contiene una referencia expresa a dicho aspecto, y tampoco cabe entender que se encuentra incluido en «la regulación de la elección de los miembros del Parlamento Vasco» que ha de contener la Ley Electoral, prevista en el art. 26.5, ya que esta regulación tiene como objeto los aspectos procedimentales y organizativos y el censo no posee esta naturaleza. De otro lado, estriba en que las disposiciones impugnadas habrían venido a contrariar o a desconocer competencias exclusivas del Estado, como son las enunciadas en los apartados 1.º, 8.º y 31 del art. 149.1 de la Constitución, relativos, respectivamente y en lo que ahora importa, a la «regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos... constitucionales», a la ordenación, en segundo lugar, de los «registros e instrumentos públicos», y a lo concerniente, en fin, a la «estadística para fines estatales».

La primera de estas fundamentaciones del recurso no constituye, sin embargo, base suficiente para afirmar la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.

Es cierto que, como observa el Letrado del Estado, el art. 10.3 del EAPV —complementado con el mandato de legislar contenido en el 26.5 del mismo Estatuto— no especifica potestad alguna de las autoridades y órganos autonómicos en lo que se refiere al censo electoral que haya de servir para el ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones autonómicas. Pero también lo es que la competencia reconocida en el art. 10.3 («legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales») no tiene en el Estatuto una definición exactamente «material», sino *per relationem* a una determinada clase de legislación, modo éste de fijar las competencias que no es, por lo demás, inusual ni en los Estatutos ni en la misma Constitución. Siendo esto así, no es posible aducir la «omisión» de toda referencia al censo en el mencionado precepto estatutario para negar, como hace el Letrado del Estado, cualquier posible intervención autonómica en este extremo, pues la cuestión es, más bien, si lo que se refiere al censo entra, según criterios de interpretación comúnmente aceptados, bajo la rúbrica «legislación electoral» utilizada en el Estatuto. Y en este sentido no cabe negar que, efectivamente, el censo, como instrumento administrativo esencial para el procedimiento electoral, puede y debe adscribirse al ámbito sustantivo de ordenación de toda «legislación electoral». Por ello es posible afirmar que las normas relativas al censo encuentran cobertura en el art. 10.3 del EAPV, tal como sostienen el Gobierno y el Parlamento vascos y se recoge en la exposición de motivos de la Ley vasca.

Ahora bien, la medida de la constitucionalidad de los preceptos controvertidos no vendrá dada exclusivamente por el citado art. 10.3, sino, de modo preferente, por los preceptos integrantes del bloque de la

constitucionalidad que deban ser tenidos aquí en cuenta, a partir de los cuales podrá apreciarse si, según pretende el Letrado del Estado, las disposiciones autonómicas resultan inconstitucionales por no haber respetado normas dictadas por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas.

3. A este respecto debe ponerse ante todo de manifiesto la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren adscritos en el censo —y así lo reconoce la Ley vasca (arts. 2 y 4)—, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Es cierto que se trata de dos derechos de naturaleza distinta —la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma—, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo. Por ello resulta perfectamente congruente con la protección especial que la Constitución dispensa al derecho fundamental proclamado en su art. 23.1, que el art. 38.4 de la vigente Ley Orgánica electoral disponga la aplicación del procedimiento preferente y sumario previsto en el art. 53.2 C.E. a los recursos jurisdiccionales que se deduzcan frente a las decisiones de la Oficina del Censo Electoral, fuera del periodo electoral, en materia de listas electorales. Y que quepa también, por la vía configurada en el art. 43 de la LOTC, recurso de amparo frente a una exclusión indebida en las mencionadas listas, del mismo modo que respecto al sufragio pasivo aparece expresamente previsto en el art. 49 de aquella Ley Orgánica electoral.

Dada la relevancia de la inscripción censal en el ejercicio del derecho fundamental de sufragio, el censo se convierte así en un instrumento indispensable para dicho ejercicio.

De lo anterior se deduce que la Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia en materia electoral, ha de tener presente, en primer término, las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el art. 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.1 de la Norma fundamental.

Dichas normas se encuentran actualmente contenidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), como expresamente se declara en su preámbulo; Ley que sustituyó a la legislación electoral vigente en el momento de interponer el presente recurso de inconstitucionalidad: El Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, y las normas aún en vigor de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907. En efecto, en el título I de la LOREG, bajo el epígrafe «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo», se contiene la regulación tanto del derecho de sufragio activo y pasivo como de aquellas materias que, a juicio del legislador, «son contenido primario del régimen electoral», entre las que se encuentran algunos aspectos del procedimiento electoral. De aquí que la disposición adicional primera, dos, de la LOREG establezca que una serie de artículos de dicho título «en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas». Y, entre ellos, todos los referentes al censo electoral comprendidos en el capítulo cuarto del referido título.

Es manifiesto, pues, que el legislador orgánico, al adoptar determinadas disposiciones de la LOREG, ha pretendido ejercer la competencia que, en el ámbito electoral, se deriva del art. 149.1.1 de la Constitución, en relación con el art. 23 de la misma. Por ello las disposiciones impugnadas de la Ley 28/1983 habrán de ser examinadas a la luz del mencionado precepto constitucional y con la mediación de lo establecido en una Ley estatal, la LOREG, que no existía cuando se dictó aquella Ley autonómica, conclusión obligada si se tiene en cuenta que, según doctrina reiterada de este Tribunal, en el recurso de inconstitucionalidad no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si un producto normativo se atempera, en el momento del examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º; 27/1987, fundamento jurídico 4.º; y 48/1988, fundamento jurídico 3.º). Esta modificación del marco normativo estatal ha de tener efectos trascendentes, como más tarde advertiremos, sobre el examen de la acomodación al mismo de los preceptos impugnados.

La LOREG deviene así —en cuanto fija las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de sufragio— parámetro de la constitucionalidad de los preceptos autonómicos controvertidos, correspondiente a este Tribunal enjuiciar, en cada caso, la medida en que uno u otro precepto estatal responde al ejercicio de la competencia ex art. 149.1.1. C.E. y sin que ello sponga convertir en objeto del juicio de constitucionalidad a unas normas estatales que no han sido impugnadas y que mantienen su presunción de validez.

Conviene, no obstante, señalar que este ejercicio expreso de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.1 impone a este Tribunal, ya que no la aceptación sin más de la definición que de sí mismas hacen las reglas estatales, si, cuando menos, la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional.

4. El Letrado del Estado aduce también las competencias estatales derivadas de los apartados 8.º y 31 del art. 149.1 de la Constitución, relativos a la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» y a la «estadística para fines estatales». Pero ninguno de estos títulos competenciales resulta relevante para apreciar la validez o invalidez de las disposiciones controvertidas. Como se infiere de su contexto, los registros a que alude el apartado 8.º se refieren a materias de Derecho privado (STC 71/1983, fundamento jurídico 2.º), de manera que el censo electoral queda al margen de tal reserva competencial. Del mismo modo que tampoco puede fundarse la competencia del Estado en esta materia en el art. 149.1.31 C. E., pues la función del censo desborda, como es notorio, el sentido de la citada atribución competencial.

Ha de tenerse, sin embargo, presente para enjuiciar los preceptos impugnados, la competencia del Estado en relación con el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 C.E.). En efecto, el ejercicio del derecho de sufragio supone la existencia de Administraciones Electorales, cuya configuración, como veremos posteriormente, ha de responder a un esquema básico. Esquema que puede considerarse desarrollado por el legislador estatal en el capítulo III del título I de la LOREG, cuyos preceptos, de acuerdo con la disposición adicional primera dos, de la misma Ley Orgánica, son también de aplicación a las elecciones para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

5. El primero de los preceptos impugnados de la Ley 28/1983, es el art. 13.1, el cual «corresponde al Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Estadística, elaborar y tener al día el censo electoral». El Letrado del Estado sostiene la inconstitucionalidad de esta disposición arguyendo que «por su propia naturaleza de soporte indispensable para el ejercicio del derecho constitucional de sufragio (art. 23.1 C.E.), el censo ha de ser único, independientemente de cual sea el ámbito territorial de poder (local, autonómico o estatal) para el que se utilice». Por su parte, las representaciones del Parlamento y del Gobierno de la Comunidad Autónoma identifican como fundamento competencial de la disposición controvertida el art. 10.3 del EAPV y niegan —frente a lo sostenido por el Letrado del Estado— que la elaboración por el Gobierno Vasco del censo correspondiente a las elecciones para la formación del Parlamento de la Comunidad suponga ruptura alguna de las «condiciones básicas» que han de asegurar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 de la Constitución.

Si, como es preciso, se comparan la disposición autonómica impugnada y las que sobre la formación del censo se contienen en la LOREG, no cabe sino advertir la incompatibilidad entre una y otras, pues estas últimas determinan que «el censo electoral es único para toda clase de elecciones» (art. 31.3), que su formación corresponde a un órgano de la Administración del Estado (la Oficina del Censo Electoral: Art. 29.1) y que a las Comunidades Autónomas, en fin, les corresponde estrictamente «obtener una copia del censo, en soporte apto para su tratamiento informático, después de cada rectificación de aquél» (art. 41.4). Ahora bien —con independencia de que las citadas normas estatales y las con ellas relacionadas en la LOREG, relativas al censo, entrañen o no en todas y cada una de sus determinaciones un correcto ejercicio de la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.1 C.E.—, en orden a la resolución del presente proceso basta con apreciar si el principio de la unidad del censo enunciado en la Ley constituye o no una condición que, con unas articulaciones técnicas u otras, pueda considerarse «básica» a los efectos del art. 149.1.1 de la Constitución, por resultar necesaria para garantizar un ejercicio igualitario del derecho de sufragio en todo el territorio nacional y en todas y cada una de las consultas electorales que en él tengan lugar.

Pues bien, siendo la inscripción censal requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio y definido éste en términos idénticos para todo tipo de consultas electorales (arts. 2 y 3 de la LOREG), la unidad de censo se impone como condición para hacer real el contenido uniforme del derecho, pues no resulta compatible con la igualdad exigida por el art. 149.1.1 C.E. el que dicho requisito pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones. Hipótesis que podría darse si cada una de las Comunidades Autónomas elaborase, al margen y con independencia del censo nacional común, un censo propio destinado a ser utilizado en las elecciones para la constitución de la respectiva Asamblea Legislativa. Tal riesgo no quedaría suficientemente salvado con la existencia de una normativa estatal aplicable en todo el territorio que regulase los requisitos para la inscripción en el censo y los datos en él inscribibles, ni con la garantía representada por una eventual revisión judicial de lo actuado por las distintas administraciones, pues las normas generales no siempre pueden predeterminar en su totalidad los criterios de los órganos que las han de aplicar y, en lo que a la revisión judicial se refiere, los pronunciamientos judiciales versarían, en esta hipótesis de censos diversos, sobre inscripciones censales también distintas.

De las anteriores consideraciones se deduce la inconstitucionalidad del art. 13.1 de la Ley 28/1983, pues este precepto, al prescribir que «corresponde al Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Estadística, elaborar y tener al día el censo electoral», viene a desconocer la existencia de un censo nacional de electores y a propiciar, en la misma medida, una plena desconexión entre dicho censo y el utilizable en las elecciones al Parlamento Vasco, situación que no es conciliable con la

exigencia que, en este ámbito, deriva del art. 149.1.1 de la Constitución y que ha sido recogida en el art. 31.3 de la LOREG. En cuanto a la cuestión de cómo deba proveerse a la formación de dicho censo nacional común y si en dicha formación pueden llegar a tener alguna participación las Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución y de lo que sus Estatutos dispongan, no corresponde pronunciarse a este Tribunal, pues tales extremos, que han sido objeto de una definición legislativa en las normas de la LOREG, no pueden ser aquí sometidos a enjuiciamiento constitucional.

6. Dentro también de la materia relativa al censo electoral, el Letrado del Estado impugna los apartados a), b), e) y f) del art. 25 de la Ley 28/1983, y, «por conexión o consecuencias», los arts. 3, 25 g) y 26 de la misma Ley.

Los mencionados apartados a), b), e) y f) del art. 25 especifican una serie de competencias de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que versan sobre cuestiones relativas al censo, ya en lo que se refiere a la dirección e inspección de los servicios a él concernientes (apartado «a»), ya en lo relativo a la reproducción y difusión de las listas definitivas de electores y a la resolución de las reclamaciones y recursos (apartados «b») y «e»), respectivamente), ya, en fin, en lo atinente al ejercicio de la «jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones (...) de formación, rectificación, conservación o compulsión del censo» (apartado «f»). La inconstitucionalidad de estas previsiones deriva, para el Letrado del Estado, del hecho de que en las mismas se atribuya a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma una serie de intervenciones sobre el censo electoral encomendadas, en la normativa electoral del Estado entonces vigente, a la Junta Electoral Central, a las Provinciales y a las de Zona.

No cabe duda sobre la exactitud de esta última apreciación —cuquiera que sea el juicio de inconstitucionalidad que quepa derivar de ella—, pues, en efecto, los apartados antes citados del art. 25 de la Ley 28/1983 vienen a reproducir, sin alteraciones sustanciales, contenidos normativos que figuraban en el art. 14 del Real Decreto-ley 20/1977, precepto que atribuía a la Junta Electoral Central competencias sobre el censo también para la dirección e inspección de sus servicios (núm. 1.º), para la resolución de reclamaciones y recursos en esta materia (núm. 3.º), para conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas de electores y acordar todo lo referente a su reproducción y difusión (núm. 4.º), y para ejercer, por último, en lo que aquí importe, «jurisdicción disciplinaria» sobre quienes participaren con carácter oficial en las operaciones relativas al censo (núm. 6.º). A lo que cabe añadir que el art. 15 del Real Decreto-ley atribuía a las Juntas Provinciales y de Zona, «dentro de los límites de su respectiva jurisdicción», las mismas competencias antes reseñadas que se conferían a la Junta Central y, del mismo modo, el art. 26 de la Ley del Parlamento Vasco atribuye las facultades conferidas a la Junta de la Comunidad Autónoma a las Juntas de Territorio Histórico y de Zona, dentro del territorio en que ejercen sus competencias.

Sin embargo, no es posible analizar la cuestión en los términos en que el Letrado del Estado la plantea, dado que la normativa estatal supuestamente contrariada por la autonómica dejó de estar vigente con la entrada en vigor de la LOREG, y no corresponde a este Tribunal, en un recurso como el presente, ni enjuiciar la adecuación de los textos impugnados a otros que carecen ya de vigencia, ni efectuar, en lo que no sea indispensable para decidir sobre la impugnación deducida, pronunciamientos abstractos sobre las respectivas competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en un determinado ámbito. Ha de enjuiciarse, pues, la constitucionalidad de los apartados que se impugnan del art. 25 de la Ley autonómica teniendo en cuenta la vigente Ley Orgánica sobre el Régimen Electoral General.

A tales efectos es preciso señalar que todas las Juntas Electorales intervinientes en cualquier tipo de elecciones se integran en lo que la rúbrica del capítulo tercero de la LOREG y el art. 8 que abre su Sección 1.ª denominan «Administración Electoral», complejo orgánico que —como indica el citado precepto— «tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad» (núm. 1), y en el que se insertan las Juntas Electorales Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales (núm. 2).

Reviste singular trascendencia, en relación con esta conformación legal de la Administración Electoral, el que cada Junta —incluidas las de Comunidad Autónoma que la propia LOREG prevé en sus arts. 8.2, 19.1 a), 21.1 y 22.2— se integre en una organización administrativa general para todo el territorio nacional y se halle relacionada con los demás órganos de este carácter, de ámbito territorial superior o inferior. La misma Ley 28/1983 incluye en su organización electoral a las Juntas de Territorio Histórico y de Zona (arts. 15.2 y 26.1), que son órganos regulados también directamente —el primero de ellos como Junta Provincial— por la legislación estatal (art. 19.2 de la LOREG). Y uno y otro texto legal prevén, asimismo, que la Junta Electoral Central pueda «en su caso» resolver las consultas que a ellas eleve la Junta de Comunidad Autónoma [art. 19.1 a) de la LOREG] y que esta última pueda hacer lo mismo respecto de las consultas formuladas por las «Juntas inferiores» [art. 25 d) de la Ley 28/1983]; todo ello sin olvidar que ambas Leyes prevén que los acuerdos adoptados por las Juntas serán susceptibles de recurso «ante la Junta de superior categoría» (art. 21 de

la LOREG —que incluye en esta previsión genérica a la Junta de Comunidad Autónoma— y art. 127.1 de la Ley 28/1983). Nos hallamos, pues, ante una administración electoral integrada, como corresponde a un complejo de órganos que han de intervenir en una diversidad de procedimientos electorales, aun cuando tal integración no excluya el que las Comunidades Autónomas puedan regular, respecto de sus propias elecciones parlamentarias, aspectos específicos de las Juntas actuantes en su territorio y aunque ello no impida tampoco la creación concreta de un peculiar órgano de la Administración Electoral (Junta de Comunidad Autónoma) previsto ya, como hemos indicado, en el texto de la LOREG.

Resulta, pues, manifiesto que la configuración de la administración electoral relativa a cualquier proceso electoral ha de responder a un esquema de integración personal, de determinación competencial y de funcionamiento orgánico de cada tipo de Junta en ella incluida que no puede dejar de ser básicamente el mismo en todos los casos, pues la interrelación que las Juntas han de mantener no es compatible con que cada una de ellas ostente competencias distintas, en aspectos relevantes que alteren su posición institucional, de las que corresponden a los órganos análogos que ejercen su actividad en otros ámbitos territoriales, resultando igualmente inaceptable tal heterogeneidad si se tiene en cuenta que unas mismas Juntas (Provinciales —o de «Territorio Histórico»— y de Zona) no pueden ostentar competencias cualitativamente diversas según actúen en procedimientos electorales nacionales o autonómicos. Y esta configuración uniforme en lo sustancial de los órganos de la Administración Electoral forma parte, en el ámbito aquí considerado, de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, cuyo establecimiento corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución.

La normación autonómica contenida en los arts. 25 y 26 de la Ley 28/1983 se adaptaba, como hemos visto, al esquema básico estatal en relación con el Real Decreto-ley 20/1977, que atribuía a las Juntas Electorales las mismas competencias sobre el censo, pero dicha adaptación no se produce ya en relación con la LOREG, pues en ella han desaparecido las anteriores intervenciones de las Juntas Central, Provinciales y de Zona sobre el censo, encomendándose lo concerniente a la formación, gestión y control del mismo a la Oficina del Censo Electoral en los términos fijados en los arts. 29 y 30.

7. De aquí que resulten inconstitucionales las disposiciones de la Ley 28/1983, que atribuyen a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, de Territorio Histórico y de Zona competencias sobre el censo, inconstitucionalidad que impone la declaración de nulidad de los apartados a) y b) del art. 25 de la citada Ley, en su integridad, y la de los incisos de los apartados e) y f) del mismo precepto que se refieren a las facultades de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma en relación con el censo. No cabe extender tal declaración de nulidad al art. 25.1 de la mencionada Ley, pues, una vez declarados inconstitucionales y nulos los anteriores preceptos, la remisión que dicha disposición efectúa a la ordenación de las competencias de la Junta de la Comunidad Autónoma, para configurar las que corresponden a las de Territorio Histórico y de Zona, ya sólo podrá entenderse hecha, como tal atribución competencial *per relationem*, a las facultades no estimadas incompatibles con la Constitución en esta Sentencia.

En cuanto a la solicitada declaración de «inconstitucionalidad por conexión» del art. 3 de la Ley 28/1983, ha de accederse a dicha pretensión pues este precepto, relativo a la «publicidad del censo», no hace sino ordenar y desarrollar, para una fase concreta del procedimiento electoral, las facultades que sobre el censo poseen las Juntas Electorales de Zona actuantes en las elecciones para la formación del Parlamento del País Vasco.

No cabe acoger, en cambio, la petición formulada a este Tribunal para que declare la inconstitucionalidad —también «por conexión o consecuencia», se dice— de lo prevenido en el art. 25 g) de la Ley 28/1983, precepto con arreglo al cual corresponde a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma «corregir las infracciones que se produzcan, siempre que no estén reservadas a los Tribunales, e imponer las multas que estime pertinentes, hasta la cantidad de 100.000 pesetas». Ninguna fundamentación específica aduce el Letrado del Estado al respecto, y lo cierto es que esta imputación de inconstitucionalidad no encaja en las alegaciones formuladas por la representación actora [pues el art. 25 g) no se refiere expresamente a nada que concierna al censo], ni podría ser acogida partiendo de las consideraciones anteriormente expuestas, pues la potestad sancionadora en cuestión se halla igualmente atribuida por la LOREG [apartados 1 d) y 2 a) de su art. 19] a las Juntas Electorales Central, Provincial y de Zona, y no puede ser negada a las Juntas de Comunidad Autónoma, contempladas también en la referida Ley Orgánica. Las mismas razones que impiden acoger esta impugnación

son predicables, y con iguales efectos desestimatorios, respecto de la pretendida inconstitucionalidad del apartado 2.º del art. 26 de la Ley 28/1983, en el que se atribuye asimismo potestad sancionadora a las Juntas de Territorio Histórico y de Zona.

Tampoco cabe afirmar la inconstitucionalidad del art. 126.1 a), según el cual «se extenderán en papel común y serán gratuitas: a) Todas las solicitudes, actas, certificaciones y diligencias referentes a la formación y revisión del censo electoral, así como las actuaciones judiciales relativas a él». En efecto, el contenido de dicho precepto, que, como el Letrado del Estado advierte, es una reproducción del art. 72.1 a) del Real Decreto-ley 20/1977, aparece también recogido en los arts. 117 y 118.1 a) de la LOREG, por lo que ni innova el ordenamiento jurídico ni puede, por ello, decirse de él que invada competencias estatales al establecer un beneficio fiscal, único argumento aducido por la representación del Estado.

8. Finalmente, es impugnado en el presente recurso el apartado 1 de la disposición adicional de la Ley 28/1983, según el cual los gastos que comporte el proceso electoral de formación de la Asamblea legislativa autonómica «serán a cargo de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la financiación de los mismos en base a lo dispuesto en el capítulo segundo de la Ley 12/1981, por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Para el Letrado del Estado, este precepto vulnera el art. 41.2 e) del EAPV y la Ley del Concierto al prescindir del procedimiento en ella arbitrado para determinar el cupo anual que habrá de pagar el País Vasco al Estado, cupo cuyo contenido altera cuando prescribe unilateralmente que correrán a su cargo los gastos electorales, los cuales resultarían, además, de dudosa inclusión en aquél, ya que ninguna transferencia de servicios se ha producido en favor de la Comunidad Autónoma en materia electoral, sin perjuicio de lo que en su día haya de decidir la Comisión Mixta establecida al efecto.

Ahora bien, frente a la tesis del recurrente cabe afirmar que el precepto impugnado puede, y debe, interpretarse de conformidad con el bloque de la constitucionalidad entendiendo su referencia a la Ley del Concierto no como una modificación de los términos en que se fija el cupo en la misma, sino como una simple remisión a ellos. Así lo interpretan las representaciones del Gobierno y el Parlamento vascos.

La aportación que el País Vasco efectúa a la Hacienda estatal —el cupo global, integrado por los respectivos cupos de sus Territorios Históricos— se realiza «como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma» [art. 41.2 d) del EAPV], cargas que son «das que corresponden a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por aquélla» (art. 50.1 de la Ley del Concierto). Pues bien, asumida con la promulgación de la Ley 28/1983 la competencia descrita en el art. 10.3 del EAPV como «legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco», es estatutariamente correcto que el legislador autonómico remita al capítulo segundo de la Ley del Concierto, pues en él se regula el cupo en general y, en concreto, los efectos sobre el cupo provisional de las variaciones en las competencias asumidas (art. 54).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Primero.—Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco, y, en su virtud,

Declarar nulos los arts. 3; 13.1; 25 a) y b), así como la inclusión del inciso «en todos los asuntos de formación, rectificación, conservación o compulsión del censo» en el art. 25 e), y del inciso «y en las de formación, rectificación, conservación o compulsión del censo» en el art. 25 f).

Segundo.—Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de julio de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente, Gloria Begué Cantón, Angel Latorre Segura, Francisco Rubio Llorente, Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa y Luis López Guerra.