

Dictamen nº: **102/16**  
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía  
del Gobierno**  
Asunto: **Anteproyecto de reforma del Estatuto de  
Autonomía**  
Aprobación: **12.05.16**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de mayo de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el anteproyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la inclusión de medidas de regeneración democrática.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, por escrito de 29 de marzo de 2016, que ha tenido entrada en este órgano el día 7 de abril de 2016, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora sobre el anteproyecto de ley enunciado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 52/16, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno(en adelante, ROFCJA).

El estudio de la consulta remitida ha correspondido a una ponencia especial formada por todos los letrados vocales de la Comisión Jurídica Asesora, bajo la coordinación de D. Carlos Yáñez Díaz y Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quienes formularon y firmaron la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 12 de mayo de 2016.

**SEGUNDO.-** Contenido del anteproyecto de ley.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto llevar a cabo una reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en cuatro concretos aspectos referidos a la reducción del número de diputados de la Asamblea de Madrid; la creación de circunscripciones electorales inferiores a la provincia; la eliminación del aforamiento de los diputados de la Asamblea y de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid y la limitación del mandato del presidente de la Comunidad de Madrid, los vicepresidentes y consejeros a dos legislaturas.

La finalidad de la reforma propuesta se explicita en la parte expositiva de la norma y responde a la voluntad de quien ejerce la iniciativa legislativa, en este caso el Gobierno de la Comunidad de Madrid, de adoptar medidas de regeneración democrática, pues según explica *“se hace preciso acercar los representantes políticos a los ciudadanos y eliminar ciertas prerrogativas de los cargos públicos”* para que *“los Diputados tengan un mayor conocimiento de las peculiaridades propias de su circunscripción y, al mismo tiempo, los ciudadanos perciban más próximos a sus representantes”*.

El anteproyecto de ley consta de una parte expositiva y una parte dispositiva comprensiva de un artículo único dividido en seis apartados. El texto culmina con una parte final integrada por una disposición final única, relativa a la entrada en vigor y publicación de la ley.

La parte expositiva del proyecto responde al objetivo de expresar la finalidad de la norma a la que hemos hecho alusión anteriormente, al mismo tiempo que explica el contenido de la parte dispositiva que sigue a continuación.

El artículo único contempla la modificación de distintos artículos de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de la siguiente manera:

- El apartado uno modifica el apartado 2 del artículo 10 para reducir el número de diputados de la Asamblea de Madrid, fijando un mínimo de ochenta y un máximo de cien, y remitir a una ley de la Asamblea la fijación del número de diputados dentro de la horquilla señalada.

- El apartado dos modifica el apartado 5 del artículo 10, que establece en su redacción actual, como circunscripción electoral, la provincia. La reforma remite a una ley de la Asamblea el establecimiento de una o varias circunscripciones electorales, señalar el ámbito territorial y, en su caso, la distribución de diputados entre las mismas.

- El apartado tres modifica el apartado 6 del artículo 11 para eliminar el aforamiento especial de los diputados de la Asamblea, de manera que el conocimiento de las causas penales contra ellos, pase a corresponder al juez ordinario predeterminado por la ley.

- El apartado cuatro del artículo único añade un apartado cuarto al artículo 17 para reducir el mandato del presidente de la Comunidad de Madrid a dos legislaturas.

- El apartado quinto contempla la adición de un párrafo tercero al apartado 2 del artículo 22 para incluir también la limitación del mandato a dos legislaturas respecto a los vicepresidentes y consejeros.

- El apartado seis modifica el artículo 25 para eliminar el aforamiento especial, en este caso, del presidente, vicepresidentes y consejeros, de manera que el conocimiento de las causas penales contra ellos, que hasta ahora estaba atribuido al Tribunal Supremo y al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pase a corresponder al juez ordinario predeterminado por la ley. En cuanto a la responsabilidad civil en la que puedan incurrir los miembros del Gobierno por el ejercicio de sus cargos, se dispone que será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por remisión a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La parte final del proyecto contempla, en una única disposición, la entrada en vigor de la ley, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, así como la obligada publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

**TERCERO.-** Contenido del expediente remitido.

Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos:

1. Memoria del análisis de impacto normativo de 29 de febrero de 2016, suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (folios 1 a 12 del expediente administrativo).

2. Escrito de observaciones al anteproyecto de ley realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda así como escritos del resto de consejerías, en el sentido de no formular observaciones al texto propuesto (folios 13 a 20 del expediente administrativo).

3. Informe de 23 de febrero de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno por el que se da contestación a las observaciones formuladas por las consejerías de la Comunidad de Madrid al anteproyecto de ley de medidas de regeneración democrática y al anteproyecto de ley de reforma del Estatuto de Autonomía (folios 21 y 22 del expediente).

4. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 29 de febrero de 2016 (folios 23 a 46 del expediente administrativo)

5. Informe de 29 de febrero de 2106 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (folios 47 a 50 del expediente administrativo).

6. Copia del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se reconoce la especial trascendencia y repercusión del proyecto, a los efectos previstos en el artículo 1.2 párrafo segundo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para el sometimiento a consulta del anteproyecto de ley al Consejo de Estado (folios 54 a 56 del expediente administrativo).

7. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo de 1 de marzo de 2016 en relación a la solicitud de dictamen al Consejo de Estado (folio 58 del expediente)

8. Escrito firmado el 17 de marzo de 2016 por el presidente del Consejo de Estado por el que se devuelve el expediente para el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (folios 59 y 60 del expediente).

9. Escrito del secretario general del Consejo de Gobierno, de 23 de marzo de 2016, por el que se da traslado al secretario general técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno del escrito remitido por el Consejo de Estado, a efectos de que se proceda a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (folio 61 del expediente).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Consideraciones generales. Análisis del marco constitucional y estatutario.**

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.a) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre (en adelante, Ley 7/2015), que dispone: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: a) Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*”, y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno de la Comunidad de Madrid, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18 del ROFCJA.

En el análisis de la consulta remitida, esta Comisión Jurídica Asesora debe centrarse en el examen de la adecuación de la reforma del

Estatuto de Autonomía, propuesta a iniciativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid, a la Constitución Española pues como ha subrayado el Tribunal Constitucional “...*el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la Norma fundamental*” (STC 99/1986, de 11 de julio, F.4).

Para ello, antes de entrar en el examen del procedimiento y contenido de la norma, creemos oportuno hacer una breve referencia a la posición de los Estatutos de Autonomía en el orden constitucional así como a la rigidez de su reforma, con una particular mención al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Como es sabido, la Constitución Española estructura el poder del Estado sobre la base de los principios de unidad, autonomía y solidaridad. De esta manera el artículo 2 del texto constitucional afirma que «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*». Todo ello sin perjuicio de otros principios que operan también de manera relevante, como es el principio de igualdad que la Constitución proclama en el artículo 139.1 como principio general de la organización territorial del Estado.

Partiendo de la unidad de la Nación española, la Constitución prevé la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, lo que expresa en el artículo 137 cuando dice “*el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”.

El Tribunal Constitucional ha dicho reiteradamente que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, y en este sentido ha señalado que *“al consagrar ésta [la Constitución] como fundamentos, de una parte el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales”*(así la STC 35/1982, de 4 de junio).

Como ha puesto de relieve la doctrina del Tribunal Constitucional de manera constante, la Constitución Española ha configurado un Estado compuesto, y en este sentido subraya que *“resulta indudable, a la vista del art. 2 de la Constitución, que la misma ha instaurado un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política que son expresión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”* (STC 119/1992, de 18 de septiembre).

Llegados a este punto conviene detenernos en el papel que juegan los Estatutos de Autonomía dentro de la configuración del Estado diseñado por la Constitución Española. Así el artículo 147.1 de la Constitución declara lo siguiente:

*“Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.*

Al respecto, recuerda el Tribunal Constitucional en su Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, que el carácter que tienen los Estatutos de Autonomía como *“norma institucional básica”* de las Comunidades

*Autónomas “atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo. Este principio, insito en la Constitución y que opera dentro del marco jurídico regulado en la misma, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación, al elaborar y aprobar el Estatuto, incluso, la creación de la Comunidad Autónoma. Los Estatutos de Autonomía son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE)”.*

El Tribunal Constitucional ha precisado cuales son las características fundamentales de los Estatutos de Autonomía, que la citada Sentencia 247/2007, deslinda de la siguiente manera:

- En primer lugar, la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración, rasgo que, según el Tribunal “es más nítido en las sucesivas reformas de un Estatuto que en su aprobación inicial, pues la Constitución puso fin a un Estado políticamente centralizado en el que no existían aún Asambleas Legislativas autonómicas en sentido estricto, sino representaciones territoriales reguladas transitoriamente por la Constitución a los fines, precisamente, de la implantación de las Comunidades Autónomas (arts. 143 y 151 CE)”. A continuación precisa que “la reforma de los Estatutos ya vigentes se realiza mediante un procedimiento complejo, que exige la intervención sucesiva de la Asamblea Legislativa autonómica y de las Cortes Generales, aprobando éstas el Estatuto mediante Ley Orgánica (art. 81.1 CE), con sometimiento a referéndum, en su caso”.

- La segunda característica de los Estatutos de Autonomía es la subordinación, como las restantes normas del Ordenamiento jurídico a la Constitución, norma suprema de nuestro Estado Autonómico (art.

9.1 CE). En relación a esta nota caracterizadora de los Estatutos de Autonomía ha dicho el Tribunal Constitucional que *“los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma”* ( STC 4/1981, de 2 de febrero), así como que *“el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución; esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental”* (STC 99/1986, de 11 de julio).

- La tercera nota caracterizadora de los Estatutos de Autonomía es su rigidez. En palabras del Tribunal Constitucional, *“rigidez que es garantía del derecho a la autonomía que se ha ejercido y que refuerza su naturaleza de norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico”* (STC 247/2007).

Como síntesis de lo expuesto, puede indicarse que los Estatutos de Autonomía, constituyen la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art.147 CE), que se encuentran subordinados directa e inmediatamente a la Constitución y que el legislador estatal aprueba bajo forma de Ley orgánica (art. 81.1 CE), reconociéndolos y amparándolos como parte integrante de su propio ordenamiento. Con los Estatutos de Autonomía se completa el diseño de la distribución del poder y de la organización territorial del Estado que la Constitución configura, y se concreta para cada caso el modo y el alcance del ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española (art. 2).

Por lo que atañe a su contenido, recuerda la STC 31/2010, de 28 de junio, que *“la Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un Estatuto de Autonomía. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el mínimum referido en su art. 147.2 (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina estatutaria del régimen de designación de los Senadores autonómicos (art. 69.5 CE). Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia Constitución permite expresamente que los Estatutos cuenten además con un contenido adicional. Así, el art. 3.2 CE prevé que sean los Estatutos de Autonomía las normas que dispongan la eventual cooficialidad de otras lenguas españolas; y el art. 4.2 CE los habilita para reconocer banderas y enseñas propias”*. Y la STC 247/2007, de 12 de diciembre dispone que *“el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma”*.

En otro orden de cosas, cabe indicar que la peculiar naturaleza de los Estatutos de Autonomía determina no solo las especialidades para su aprobación, sino también para proceder a la reforma de los mismos, en la que se hace preciso un doble acuerdo del legislador estatal y del

autonómico, de manera que la regulación sustantiva que en ellas se contiene queda fuera de la voluntad individual de una de las partes.

La Constitución Española dedica a la reforma de los Estatutos de Autonomía los siguientes artículos:

- El artículo 81.1 dispone que *“son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía (...)”* y añade en su apartado 2 que *“la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”*.

- El artículo 147.3 dispone que *“la reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismo y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes por Ley Orgánica”*. En este punto cabe resaltar que todos los Estatutos de Autonomía contienen un título relativo a su reforma, como a continuación tendremos ocasión de analizar con referencia al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

- El artículo 152.2 dispone que *“una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con Referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”*. Este precepto resulta aplicable a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 y de la disposición transitoria segunda de la Constitución Española, estableciendo un régimen especial tanto en cuanto a su tramitación en las Cortes Generales, como en la exigencia de un referéndum para la aprobación del Estatuto. Este precepto aplicable en principio a Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia, sin embargo ha inspirado a otras Comunidades Autónomas que han articulado un procedimiento similar, que ha sido avalado por el Tribunal Constitucional, como después

tendremos ocasión de examinar al analizar la parte dispositiva del anteproyecto.

Debe hacerse notar que la relevancia del principio dispositivo en la construcción del Estado autonómico diseñado por la Constitución Española, aparece reflejada en los artículos 147.3 y 152.2 por cuanto que ambos preceptos hacen una remisión a los procedimientos que los propios Estatutos de Autonomía establezcan.

La exigencia de mayorías reforzadas y la necesaria confluencia de dos voluntades establecidas constitucionalmente determinan que la regulación propia contenida en un Estatuto de Autonomía sea indisponible tanto para la legislación ordinaria, como para la legislación orgánica si no sigue en este último caso el procedimiento de reforma previsto estatutariamente. Cabe mencionar como ejemplo de lo que acabamos de señalar la STC 36/1981, de 12 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, al estimar que la regulación que establecía en relación con la inmunidad de los parlamentarios, suponía una modificación del Estatuto de Autonomía con la omisión de trámites esenciales ineludibles, como es, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica, vulnerando la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía.

Una vez expuestas estas consideraciones generales sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento constitucional, con particular referencia a su procedimiento de reforma, conviene dedicar unas líneas a hacer una referencia al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Debemos comenzar recordando que el proceso autonómico se inicia en Madrid el 26 de junio de 1981, fecha en la que las Cortes Generales recibieron el Acuerdo de la Excelentísima Diputación

Provincial de Madrid solicitando que, por motivos de interés nacional, se autorizase por ley orgánica la constitución de la Comunidad Autónoma uniprovincial de Madrid.

Como es sabido el artículo 143 de la Constitución Española dice que *“en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución (...) las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y a constituirse en Comunidades Autónomas (...)”* y el artículo 144 completa la previsión señalando que *“las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143”*.

La provincia de Madrid carecía de la entidad regional histórica exigida para acceder a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, de ahí que tuviera que apelarse a los expresados *“motivos de interés nacional”*. Por Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio *“se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma”*.

Tras un primer intento de aprobación de un Estatuto de Autonomía para la Comunidad, que fracasó por la disolución de las Cortes para las elecciones generales del año 1982, por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Como hemos expuesto en la consideración anterior, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, como el resto de Estatutos autonómicos dedica un título a su reforma. En concreto su título VI dedica un único artículo, el artículo 64, a la reforma estatutaria en los siguientes términos:

*“1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:*

*La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.*

*La propuesta de reforma requerirá, en todo caso la aprobación de la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

*2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por la Asamblea o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de la Asamblea hasta que haya transcurrido un año”.*

Del precepto transcrito se infiere en primer lugar que los sujetos habilitados para iniciar el procedimiento de reforma estatutaria son el Gobierno de la Comunidad de Madrid y la Asamblea, correspondiendo la propuesta de la reforma, en primer lugar, al Gobierno autonómico mediante la articulación de un proyecto de ley ante la Asamblea, que debe tramitarse con arreglo a las formalidades previstas en los artículos 140 y siguientes del Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado el 30 de enero de 1997 (en adelante, RAM). El segundo sujeto habilitado es la Asamblea, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, por mandato estatutario, y se tramitará como proposición de ley (artículos 150 y siguientes del RAM). Según el precepto estatutario que venimos comentando y el artículo 156 del RAM la propuesta también puede provenir de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid. No cabe, sin embargo, que la propuesta provenga de la iniciativa popular a consecuencia de la previsión del artículo 87.3 de la Constitución Española, que prohíbe dicha iniciativa en materias propias de Ley Orgánica, así como tampoco de las Cortes Generales.

En este caso la iniciativa de reforma ha partido del Gobierno de la Comunidad de Madrid, y exige su tramitación ante la Asamblea de Madrid, en la que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 del RAM *“los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección”*. De acuerdo con el artículo 156.2 del RAM los proyectos y proposiciones de reforma estatutaria *“requerirán en todo caso la aprobación de la Asamblea con los requisitos establecidos al efecto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid”*, requisitos, que como hemos visto, vienen referidos a la iniciativa y la aprobación por una mayoría cualificada, *“mayoría de dos tercios”* (artículo 64 del Estatuto). Finalmente, por mandato del 147.3 de la Constitución Española, reflejado en el artículo 64 del Estatuto madrileño, el proyecto deberá ser aprobado por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

No es ésta la primera reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Se ha de observar que la rigidez de los Estatutos de Autonomía a la que hemos hecho alusión anteriormente, obviamente predicable del Estatuto madrileño, particularmente reflejada en el especial procedimiento de reforma, no ha impedido la adaptación de nuestra norma institucional básica a los cambios políticos y sociales.

La primera se realizó por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, con un objeto muy limitado que fue modificar el apartado 5 del artículo 11 (en la actualidad artículo 10.7 del Estatuto) para sustituir la redacción original -que establecía que las elecciones tendrían lugar entre los treinta y los sesenta días posteriores a la expiración del mandato-, por la siguiente: *“las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General”*, con la finalidad de hacer coincidir las elecciones autonómicas con los comicios municipales.

La segunda reforma, que afectó a los artículos 26, 27, 28, 30 y 31, (este último, derogado), se llevó a cabo por Ley Orgánica 10/1994, de 24 marzo, para incorporar al Estatuto de Autonomía las competencias que le habían sido transferidas, con anterioridad, por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

La reforma de mayor envergadura fue realizada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, y contó con el consenso de todos los grupos parlamentarios, según subraya su exposición de motivos. La citada reforma supuso importantes modificaciones del marco institucional y ampliaciones del ámbito competencial.

Además hay que tener en cuenta otras tres reformas llevadas a cabo por ley ordinaria, que han afectado a la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía: la primera, por Ley 33/1997, de 4 de agosto; la siguiente, por Ley 30/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión y la última, por Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

## **SEGUNDA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento.**

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de proyectos de ley. Por ello ha de acudir, al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 22 la iniciativa legislativa del ejecutivo.

1.- Según lo previsto en el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley “*se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno en relación con el artículo 42 de la Ley 1/1983, de 13 diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, relativo a la competencia del Consejero de Presidencia para impulsar y estudiar el programa legislativo del Consejo de Gobierno.

2.- Por lo que se refiere a la memoria exigida por el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno, se ha elaborado la denominada memoria del análisis de impacto normativo desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio (en adelante, Real Decreto 1083/2009). En este caso se ha incorporado al procedimiento una memoria firmada el 29 de febrero de 2016 por el secretario general técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

En este punto debe observarse que la memoria del análisis de impacto normativo se configura en su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se

produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. Lo que acabamos de decir se compadece mal con el hecho de que sólo figure en el expediente la memoria anteriormente mencionada. No obstante, a pesar de haberse remitido a este Consejo una única memoria, en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid se alude a la existencia, por lo menos, de otra memoria fechada el 8 de febrero de 2016. En este punto, y sin perjuicio de recordar la obligatoriedad de que los expedientes se remitan completos a esta Comisión Jurídica Asesora (artículo 19 del ROFCJA), puede considerarse que se ha ido cumpliendo con la actualización de la memoria, aunque, como después señalaremos, la versión examinada por esta Comisión no responde al modelo de versión definitiva exigida por el citado artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009.

La memoria que figura en el expediente remitido contempla de una manera sucinta la motivación, objetivos y alternativas del proyecto para determinar la oportunidad de la propuesta. Se echa en falta sin embargo una mayor motivación de las medidas que se proponen, lo que se hace especialmente importante en un proyecto de tanta relevancia como es sin duda la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. En este punto procede traer a colación la jurisprudencia en relación a la importancia del citado trámite. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Pleno de la Sala Tercera) de 27 de noviembre de 2006 dice que la memoria justificativa puede ser sucinta, pero debe cumplir la finalidad a que responde, y añade *“la memoria justificativa, pone de relieve esos aspectos positivos de la decisión y los hace patentes frente a los administrados, ofreciendo así a estos las razones de la decisión, cumpliendo función análoga, en cuanto a sentido e importancia, a la motivación de los actos administrativos”*. Como subraya la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo, aprobada por el Consejo de Ministros el

11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, el apartado de la memoria relativo a la oportunidad de la propuesta *“es de especial importancia pues en él se justifica una propuesta normativa, mediante los elementos que demuestran su pertinencia y conveniencia”*.

También contempla la memoria el contenido y análisis jurídico del proyecto, si bien no con la exhaustividad que sería deseable en un proyecto de este calado. En este sentido caber recordar que según la citada guía metodológica, el contenido debe reflejar además de la estructura de la propuesta, un resumen de cada una de las partes y de las medidas contenidas en la propuesta, así como los elementos novedosos que incorpora. De igual modo el análisis jurídico implica el examen de la inserción de la propuesta normativa en el ordenamiento jurídico, lo que habría obligado a analizar en este caso su relación con la Constitución Española y su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, si bien en este apartado la memoria se limita a transcribir el artículo 64 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Además, debe destacarse que el párrafo segundo del apartado 3 del citado artículo 2 del Real Decreto establece que la versión definitiva de la memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, lo que no contempla la memoria que analizamos, pues si bien se menciona la preceptividad del informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sin embargo no se hace referencia al informe emitido, que consta en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

De igual manera tampoco queda reflejado *“el modo en que las observaciones contenidas en estos [los informes emitidos], (...), hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma”*. En el procedimiento examinado se observa que han formulado

observaciones al proyecto distintas consejerías de la Comunidad de Madrid y que, como hemos indicado, ha emitido informe la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de manera que aparece como imprescindible que la memoria recoja el modo en que las observaciones han sido tenidas en consideración por el órgano proponente, y las razones que han avalado su admisión o rechazo en el texto definitivo, conforme a lo establecido en el referido artículo 2.3 párrafo segundo del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la citada guía metodológica.

Por lo que se refiere al análisis de los impactos, la memoria menciona el impacto económico y presupuestario, para indicar que *“no se prevé un incremento del gasto público”* y añade que, al contrario, se va a producir una reducción del gasto público, en la medida que el número de diputados va a disminuir, pues frente a los 129 de los que se compone la Asamblea en la actualidad, se va a pasar a un máximo de 100 y un mínimo de 80, *“con el consiguiente ahorro”*. En este apartado, aun reconociendo la autonomía presupuestaria de la que goza la Asamblea de Madrid, debería haberse hecho un esfuerzo de concreción del ahorro previsto, en la medida que se invoca como justificativo de la reforma, lo que sin duda reforzaría y justificaría la adopción de esa concreta medida en el proyecto.

Por otro lado, tal y como señala el artículo 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, en el análisis económico debe prestarse una especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia. En este punto, la memoria analizada solo menciona en la ficha del resumen ejecutivo que la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia, pero en el cuerpo de la memoria no se hace ningún esfuerzo de explicación en relación con ese concreto impacto.

Tampoco contiene la memoria alusión al impacto sobre la unidad de mercado, a pesar de que dicha mención resulta una exigencia de lo dispuesto en el reiterado artículo 2 del Real Decreto 1083/2009 en relación con el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Sí contempla la memoria examinada una breve referencia al impacto de la norma sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

De acuerdo con lo estipulado en el apartado segundo del artículo 22 de la Ley 50/1997, los anteproyectos de ley deberán ir acompañados de *“un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*. La importancia de este trámite ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo, así en su Sentencia de 8 de enero de 2014 (recurso 2651/2012) o en la Sentencia de 6 de octubre de 2015 (recurso 2676/2012), en las que se declaró la nulidad radical del proyecto normativo impugnado por no contar con el referido informe de evaluación de impacto de género. Por lo demás, en relación con este informe, entendemos que el órgano competente para su emisión es la Dirección General de la Mujer, conforme a lo establecido en el Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en la que se integra la referida Dirección General. No obstante, en una interpretación antiformalista, el defecto puede entenderse salvado por cuanto que el proyecto ha sido remitido a la Consejería de Políticas Sociales y Familia, sin que se hayan formulado

observaciones ni objeciones al mismo por razón del impacto de género que la norma pudiera presentar.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la memoria del análisis de impacto normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

3.- En aplicación del artículo 22.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, fechado el 29 de febrero de 2016. En el mencionado informe se analiza el objeto de la norma propuesta; la competencia, por referencia a la iniciativa legislativa del Gobierno prevista en el artículo 64 del Estatuto de Autonomía; una sucinta referencia a la estructura de la norma y el procedimiento seguido en su tramitación.

4.- En relación con los informes preceptivos, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los anteproyectos de ley. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 29 de febrero de 2016, por el que se informa favorablemente el anteproyecto de reforma estatutaria.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han formulado observaciones de redacción y de técnica normativa por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia y por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, quien además puso de manifiesto el silencio de la memoria del análisis de impacto normativo en relación con la incidencia del proyecto sobre la unidad de mercado. El resto de Consejerías han remitido un escrito señalando que no efectuaban observaciones.

6.- Por último, y para concluir el procedimiento, en el que los informes que acompañan a cualquier anteproyecto cobran especial relevancia, por cuanto sus aportaciones pueden lograr que el texto definitivo sea el más adecuado a los fines perseguidos, esta Comisión Jurídica Asesora considera que hubiera sido deseable la remisión del anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía al Consejo General del Poder Judicial.

El artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establece que se someterán a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las siguientes materias:

*“1.ª Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

*2.ª Determinación y modificación de las demarcaciones judiciales, así como de su capitalidad.*

*3.ª Fijación y modificación de la plantilla orgánica de Jueces y Magistrados, Secretarios Judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia.*

*4.ª Estatuto orgánico de Jueces y Magistrados.*

*5.ª Estatuto orgánico de los Secretarios Judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia.*

*6.ª Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales.*

*7.ª Normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales.*

*8.ª Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario.*

*9.ª Cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna”.*

Si bien es cierto que, en materia de aforamientos de autoridades de las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica del Poder Judicial se remite a lo que establezcan los Estatutos de Autonomía, la supresión de tales aforamientos supone alterar las reglas de competencia objetiva tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en definitiva una norma procesal.

Ha de tenerse en cuenta que el Consejo General del Poder Judicial en su Informe de 27 de junio de 2014 sobre el anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial ya se pronunció a favor de limitar los aforamientos por los problemas que tal institución suscita en los procedimientos penales, problemas que van desde las dificultades para instruir en órganos como el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores que no han sido concebidos y organizados con tal finalidad, a la exclusión de la competencia del Tribunal del Jurado en tales procedimientos, la alteración del fuero de los imputados no procesados

en los casos de conexión y, en suma, la afectación al principio de igualdad procesal que suponen los citados aforamientos.

Todas estas cuestiones serán analizadas en este dictamen al tratar la nueva redacción de los artículos del Estatuto de Autonomía destacando la corrección jurídico-constitucional de la supresión de tales aforamientos, criterio conforme con el que mantiene el Consejo General del Poder Judicial en cuanto a “(...) *plantear la necesidad de su limitación ad personam y a enfatizar el carácter funcional de esta prerrogativa, de manera que deberá vincularse, en todo caso, a los hechos cometidos en el ejercicio de la profesión o el cargo y al actual desempeño o ejercicio del mismo, cesando cuando cese aquél*”.

### **TERCERA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

El texto del proyecto viene encabezado por una exposición de motivos que responde al contenido que es propio de esta parte de la norma, esto es, en palabras del Tribunal Constitucional, “*la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene*” (STC 31/2010, de 28 de junio), lo que le dota de un extraordinario valor para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada. En este sentido, la parte expositiva explicita las razones que fundamentan la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, junto con los objetivos a los que se orienta su iniciativa, plasmados en los dos primeros párrafos, al mismo tiempo que explica y justifica en los párrafos siguientes el contenido de la parte dispositiva que se establece a continuación.

Se observa que a la hora de motivar la reforma, el párrafo primero de la parte expositiva menciona junto a la necesidad de acercar a los representantes políticos a los ciudadanos, la eliminación de ciertas prerrogativas de los cargos públicos, con clara alusión al aforamiento de

los parlamentarios y miembros del gobierno, de las que se dice que, aunque son adecuadas a la legalidad *“a día de hoy han perdido su fundamento”*. Sin embargo no podemos estar de acuerdo con esta última afirmación. No nos es ajeno el debate existente en la sociedad sobre la necesidad de suprimir los aforamientos, que son vistos en la ciudadanía como un privilegio de los políticos, quizás por el uso abusivo que se ha podido hacer de esta prerrogativa, así como por el número excesivo de aforados por comparación con lo que sucede en otros ordenamientos de nuestro entorno. Incluso, como ya expusimos anteriormente, el Consejo General del Poder Judicial en su informe de 27 de junio de 2014, manifestó los problemas que desde el punto de vista procesal plantea esta prerrogativa de los cargos públicos. También el Tribunal Supremo en su Sentencia 466/2014, de 3 de junio, Sala de lo Penal, incide en el aspecto cuantitativo al plantear la *“necesaria reducción de los aforamientos”*. Sin embargo, ello no implica que el aforamiento haya perdido un ápice de su fundamento constitucional. Ya tendremos ocasión de pronunciarnos más detenidamente sobre esta concreta medida al analizar la parte dispositiva del proyecto, pero conviene adelantar ahora que no resulta correcto hablar de la pérdida de fundamento en la parte expositiva.

En otro orden de cosas, en la exposición de motivos se echa en falta la referencia a los antecedentes. En este sentido no estaría de más que se iniciara la parte expositiva con una somera referencia al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y a sus sucesivas reformas, así como que, al explicar cada una de las modificaciones que se introducen, se realizara una sucinta referencia a la redacción actual de los artículos que son objeto de modificación en este proyecto. De igual modo, resulta adecuada una referencia al inicio de la exposición de motivos a la Constitución Española, pues no podemos olvidar que, conforme ya hemos expuesto, *“los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones*

*normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución, y por ella garantizada, para el ejercicio de la potestad legislativa en el marco de la Constitución misma”* (STC 4/1981, de 2 de febrero), y que es el único parámetro para enjuiciar la validez de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía (STC 99/1986, de 11 de julio).

Por otro lado tampoco resultaría superflua la cita del artículo 64 del Estatuto de Autonomía referido precisamente a la reforma estatutaria, en cuanto precepto que avala la iniciativa del Gobierno autonómico para la reforma.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva ya hemos dicho que contiene un artículo único dividido en seis apartados, que a su vez contemplan la nueva redacción de cada uno de los artículos del Estatuto de Autonomía que se modifica.

A diferencia de lo que ha sucedido en otras Comunidades Autónomas, como puede ser el caso de Andalucía o Extremadura, en las que se ha llevado a cabo en los últimos tiempos una reforma generalizada del Estatuto de Autonomía (por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo y Ley Orgánica 11/2011, de 28 de enero, respectivamente), lo que justifica que pueda hablarse en esos casos no sólo de reforma, sino de en puridad de nuevos Estatutos de Autonomía, en nuestro caso se trata de una verdadera disposición modificativa, ya que la reforma que se plantea es muy limitada y se circunscribe a tres ámbitos:

- Modificación del sistema electoral mediante la reducción del número de escaños de la Asamblea a un máximo de 100 Diputados y abandono de la provincia como circunscripción electoral, remitiendo la determinación de la circunscripción o circunscripciones a la ley electoral autonómica.

- Limitación de la duración del mandato del presidente de la Comunidad, vicepresidentes y consejeros a dos legislaturas.

- Eliminación del aforamiento especial para los diputados autonómicos y para los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Partiendo del parámetro de enjuiciamiento de la reforma propuesta, que para esta Comisión Jurídica Asesora ha de ser, como hemos dicho, la Constitución Española, pasamos a analizar las tres medidas que acabamos de señalar, debiendo subrayarse que el presente dictamen no valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, ya que no se ha solicitado expresamente por la autoridad consultante, conforme establece el artículo 22.6 del ROFCJA.

La primera medida propuesta afecta al sistema electoral al contemplarse la modificación del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía, para reducir el número de diputados de la Asamblea de Madrid a un mínimo de ochenta y un máximo de cien, dejando que sea una ley la que fije el número de diputados dentro de los límites señalados y, por otra parte, se modifica el apartado 5 del citado artículo en el sentido de sustituir a la provincia de Madrid como circunscripción electoral, por la circunscripción o circunscripciones que se determinen por ley de la Asamblea, que también fijará el ámbito territorial de la circunscripción o circunscripciones que se establezcan y la distribución de diputados entre las mismas.

Con carácter general cabe indicar que, como recuerda la STC 81/2012, de 18 de abril, son “*normas electorales aquellas que fijan las reglas y establecen los procedimientos mediante los cuales cabe dilucidar la provisión de los órganos y cargos representativos*” así como también , según afirma en la STC 72/1984, de 14 de julio, “*aquellas relativas a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones,*

*para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial” (F. 4)*

Como es sabido, el derecho de sufragio activo y pasivo aparece reconocido como un derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución Española lo que exigiría su desarrollo por Ley Orgánica pero, además, el propio artículo 81 CE contempla el “*régimen electoral general*” como uno de los ámbitos sujetos a reserva de Ley Orgánica. Ya dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia 38/1983, de 16 de mayo que el régimen electoral general “*está compuesto por 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, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*”. El mandato constitucional se desarrolló por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) si bien como destacó el Tribunal Constitucional en la citada sentencia de 1983, «*el alcance y contenido del “régimen electoral general”, según expresión del artículo 81.1 de la CE, viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el artículo 28 de la LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía*» y añade «*la consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión “régimen electoral general” se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así, la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda referida a sus Estatutos (artículo 69.5 de la Constitución); la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía -artículo 152 de la Constitución- y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel...*».

La disposición adicional 1ª de la LOREG contempla el ámbito de aplicación de la citada Ley en las elecciones autonómicas, de tal forma

que opera como un parámetro de constitucionalidad respecto de la normativa electoral que aprueben las Comunidades Autónomas. En este sentido la citada disposición recuerda que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias en la materia dentro del respeto a la Constitución y a la LOREG. En el párrafo segundo detalla los artículos que son de aplicación directa a las elecciones a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por ser expresión de la obligación que impone al Estado el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española, cual es la de regular *“las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales”*. De esta manera son de aplicación directa los artículos que cita del título I relativos al derecho de sufragio activo y pasivo; Administración electoral; censo electoral; requisitos generales de la convocatoria de elecciones; determinadas condiciones sobre la presentación de candidaturas y candidatos, sobre la campaña electoral, sobre el ejercicio del derecho de voto, sobre el escrutinio general y sobre la financiación electoral así como en materia de recursos y de delitos electorales. El resto de los artículos del citado título *“tienen carácter supletorio de la Legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos”*.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía remite a una ley de la Asamblea la regulación de las elecciones. De acuerdo con el mandato estatutario se aprobó la Ley 11/1986, de 16 de diciembre (en adelante, Ley 11/1986), bajo el criterio, según explica la exposición de motivos, *“de mantener una gran economía normativa, es decir, el criterio de sólo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las Elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, que la mencionada Disposición Adicional declara supletorios”*.

Por lo que aquí nos interesa, la referida Ley 11/1986, dedica su artículo 18 al sistema electoral, lo que en palabras de NOHLEN, en sentido estricto se identifica con “*la regulación de las candidaturas y la distribución de las circunscripciones*”, a saber, aquello que se refiere al número de diputados (regulado en el Estatuto de Autonomía como ahora veremos), la circunscripción electoral (artículo 18.1), la fórmula electoral (artículo 18.3), respecto a la que el legislador autonómico hace suya la fórmula establecida en la LOREG para la atribución de escaños de diputados del Congreso en las circunscripciones provinciales, esto es, el método d’Hont, y la barrera electoral, de manera que “*para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran hubiesen obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos*” (artículo 18.2).

Como hemos señalado *ut supra* la reforma proyectada modifica el artículo 10 del Estatuto en dos de los aspectos que acabamos de mencionar, el número de diputados y la circunscripción electoral.

En cuanto a lo primero, se modifica el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de tal forma que se pasa de un número abierto de diputados que se fija en función de la población, esto es, un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000 a una horquilla fijada por un mínimo de 80 a un máximo de 100 diputados, remitiéndose a una ley de la Asamblea para la determinación del número de diputados a elegir.

Se ha de observar en primer lugar que en la exposición de motivos del anteproyecto de ley no se explicitan las razones que justifican esta concreta medida, salvo las generales de regeneración democrática, lo que por otro lado tampoco resulta imprescindible para su constitucionalidad, según expresa la STC 163/2011, de 2 de noviembre, si bien de lo escuetamente explicado en la memoria del análisis de impacto normativo, podría pensarse que responde a un criterio de

control del gasto público y austeridad, pues resulta evidente que contando actualmente la Asamblea de Madrid con 129 diputados, la reducción del gasto es significativa. Como se puso de manifiesto en el Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral de la Comunidad de Madrid aprobado por el Pleno de la Asamblea en su sesión de 15 de julio de 2014, el número de representante en la Asamblea de Madrid es muy elevado respecto de otros parlamentos y así una de las conclusiones de la citada Comisión fue la limitación del número máximo de Diputados de la Cámara (B.O.A.M nº 193, 23 de julio de 2014, pág. 23328). No está de más recordar que el mencionado criterio justificativo resulta avalado por la jurisprudencia constitucional. Así la citada STC 163/2011, aboga, como exigencia en el desarrollo del procedimiento electoral, por una utilización racional de los recursos públicos *“por su naturaleza siempre limitados ante las crecientes necesidades a atender por el poder público”*.

A la hora de examinar la reforma que se plantea ha de tenerse presente como parámetro de constitucionalidad el artículo 152 CE que establece que en las Comunidades Autónomas *“la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”*.

Si bien este precepto se refería a aquellas Comunidades Autónomas que contasen con un Estatuto aprobado por la vía del artículo 151 de la Constitución Española fue extendido a todas las Comunidades Autónomas con independencia de su vía de acceso a la autonomía por la STC 225/1998, de 23 de noviembre (F.J. 6º). Entre dichas autonomías se incluye la Comunidad de Madrid cuya vía de acceso, como hemos expuesto anteriormente fue la del artículo 144 en relación con el artículo 143 de la Constitución Española. En nuestro

Estatuto de Autonomía el mandato contenido en el artículo 152 de la Constitución Española se reitera sustancialmente en el art. 10.1 cuando señala que *“la Asamblea es elegida por cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional”*.

Como hemos dicho el canon para enjuiciar la medida que se propone es que el nuevo sistema que propugna la reforma del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía asegure un sistema de representación proporcional que garantice, además, la representación de las diversas zonas del territorio.

A priori cabe decir que una reducción del número de diputados no supone sin más una disminución de la representatividad proporcional. Conviene recordar en este punto que el Tribunal Constitucional ha venido declarando que la exigencia de proporcionalidad a la que se refiere el artículo 152 CE *«ha de verse como un imperativo de “tendencia que orienta”, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito»* (STC 225/1998, de 23 de noviembre (F.J. 7º). También ha dicho que *«no se trata, en ningún caso, de la exigencia de un sistema puro de proporcionalidad, sino que, por el contrario, la proporcionalidad “es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral hasta el punto de que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa ‘pureza’ de la proporcionalidad abstractamente considerada»* (STC 75/1985, de 21 de junio, F.J 5º).

El Tribunal Constitucional, ha enjuiciado en sus STC 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero, la conculcación del reiterado principio de proporcionalidad por la reducción del número de diputados en las Cortes de Castilla La Mancha conforme la Ley

Orgánica 2/2014, de reforma del artículo 10.2 de su Estatuto de Autonomía y la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

En la primera de las sentencias citadas el Tribunal Constitucional parte de la consideración de principio de que *“la reducción del número de representantes a elegir en una circunscripción tiende a disminuir -caeteris paribus- el grado de proporcionalidad en la adjudicación de escaños que en ella se realice”*. En ese sentido recoge la jurisprudencia del propio tribunal, como la expresada en la STC 49/1981, de 18 de diciembre, en la que dijo que *“la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes”*.

Sin embargo para el Tribunal Constitucional la mera disminución del número de diputados no supone sin más una vulneración de la proporcionalidad exigida por el artículo 152 CE, pues subraya que, *«la exigencia constitucional sobre el legislador en orden a configurar, para la elección de las asambleas legislativas autonómicas, un sistema de representación proporcional viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo. Por lo pronto, y como en su día observamos, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección [STC 40/1981 (FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida de iure toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños. Tampoco podrá el legislador -aunque ello, como quedó dicho, no sea aquí de apreciar- desfigurar lo que en resoluciones anteriores hemos llamado “esencia” de la proporcionalidad (SSTC 40/1981, FJ 2; 36/1990 , FJ 2 y 4/1992, FJ 2) mediante límites directos de la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión, que, vista su entidad, lleguen a*

*resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas».*

Conforme a lo expresado cabe concluir que la reducción del número de diputados autonómicos no implica en sí misma, una conculcación de la proporcionalidad, por lo que cobra así un especial relieve la segunda modificación del régimen electoral que propugna la reforma estatutaria. Como hemos dicho con la reforma del artículo 10.5 se abandona como circunscripción electoral la provincia, para encomendar a una ley de la Asamblea tanto la determinación de si procede una única circunscripción o varias como la distribución de escaños entre las mismas.

Como punto de partida cabe recordar que en el ámbito autonómico la mayoría de los Estatutos de Autonomía concretan la circunscripción electoral por referencia a la provincia, en tanto que tres la difieren a la ley electoral, es el caso de Asturias, Región de Murcia y Navarra. Interesa destacar que tanto Asturias como Navarra exigen que la aprobación de la ley electoral se haga por mayoría absoluta. En el caso de la Región de Murcia en la que su ley electoral configuraba cinco circunscripciones se ha modificado recientemente por la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, que diseña una circunscripción electoral única, integrada por todos los municipios de la Región (artículo 13).

Como expusimos en líneas anteriores al referirnos al régimen electoral diseñado por la Constitución y desarrollado por la LOREG, la delimitación de la circunscripción electoral no es una materia reservada a la legislación estatal de manera que nada impide que las Comunidades Autónomas puedan configurar la circunscripción electoral, en la que al tener únicamente como límite el principio de representación proporcional, consagrado en el artículo 152 de la

Constitución Española, hace que sea difícil que su definición conlleve soluciones inconstitucionales.

En este punto conviene tener en cuenta que en relación con la proporcionalidad juega un papel fundamental el tamaño de las circunscripciones que se establezcan. En este sentido el Consejo de Estado, en su informe de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, destaca a este respecto que si la distribución de escaños se hace con base en una fórmula proporcional, *“la proporcionalidad será mayor cuanto más grande sea la circunscripción (la mayor proporcionalidad se alcanza en el caso de circunscripción nacional única y será más alta cuanto más elevado sea el número de escaños del cuerpo legislativo de que se trate)”* y añade *“en cuanto a la relación entre votante y elegido, el menor tamaño de la circunscripción fomenta una mayor proximidad entre ambos; pero hay que tener en cuenta que, si el número de diputados a elegir es reducido, se limita la potenciación de esa mayor cercanía. También se ha dicho que la división en circunscripciones trae como consecuencia casi necesaria el parcelamiento de los temas de discusión durante la campaña y fomenta, además, la aparición de partidos locales que, en caso de tratarse de circunscripciones más amplias, no lograrían representación parlamentaria”*.

Desde el punto de vista constitucional, nada impide que se creen circunscripciones basadas en la agrupación de municipios expresamente previstas en los artículos 141.3 y 152.3 de la CE, puesto que de conformidad con el primero *“se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”*; y de acuerdo con el segundo, *“mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán crear circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica”*.

De hecho ya los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre el Gobierno, en aquel entonces apoyado por UCD, y el PSOE, establecieron que en las Comunidades Autónomas uniprovinciales la circunscripción electoral sería la provincia salvo que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes acordasen otra cosa por unanimidad.

Como recuerda el citado Dictamen del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, en los sistemas electorales europeos *“Las circunscripciones electorales coinciden normalmente con las divisiones territoriales de naturaleza política o administrativa de los diferentes países, cuyos límites son generalmente respetados; no obstante, se observa que, en ocasiones, los entes territoriales de gran densidad demográfica se desmembran en diversas circunscripciones electorales”*.

En el caso de Madrid interesa resaltar ciertamente el carácter de área metropolitana que reconoció a efectos urbanísticos la Ley 121/1963, de 2 de diciembre y cuya posible creación contempla el artículo 76 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid pero sin que hasta la fecha se haya creado ninguna de esas entidades.

No está de más advertir que la creación de circunscripciones electorales *ex novo* sin ningún tipo de referente previo puede conducir al fenómeno conocido en la ciencia política como *“gerrymandering”*, con un claro origen anglosajón, es decir la configuración partidista de las circunscripciones electorales definiendo estas con el propósito de agrupar los votantes en función de su preferencia política. Téngase en cuenta además que la aprobación de la ley electoral en la Comunidad de Madrid no requiere de una mayoría cualificada con lo que se estaría dejando a una mayoría parlamentaria simple la determinación de una materia tan sensible como el mapa electoral de la Comunidad.

Por otro lado cabe hacer un apunte en relación con la distribución de escaños entre las circunscripciones que se establezca. En este punto la STC 45/1992, de 2 de abril -que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares- da la pauta al admitir que la distribución de escaños entre circunscripciones electorales puede vulnerar el principio de igualdad de sufragio, cuando la diferencia de representantes, en relación con la población de cada una de ellas, sea manifiesta, en el sentido de notablemente desproporcionada, y arbitraria, por la ausencia de cualquier criterio objetivo o razonamiento que la justifique. Para el Alto Tribunal para que se pueda entender la igualdad de voto es preciso que la desproporción sea cumulativamente, manifiesta y arbitraria, de modo que están admitidas las diferencias de representación que, aun no estando expresamente justificadas, son de una mínima entidad.

Finalmente, y para concluir con esta concreta reforma estatutaria, conviene destacar que la redacción del precepto que se propone no resulta muy afortunada al remitir a la ley la delimitación del ámbito territorial en el caso de que se opte por una única circunscripción, pues resulta obvio que en una comunidad autónoma uniprovincial, la circunscripción electoral es la provincia, como establece el artículo 68.2 de la Constitución Española para las elecciones de los diputados nacionales y también recoge el artículo 10.5 del Estatuto de Autonomía en su redacción actual. Por otro lado, si se opta por una única circunscripción carece de sentido el remitir a la ley la distribución de escaños.

La segunda medida que establece la reforma estatutaria prevista es la relativa a la limitación del mandato de los miembros del gobierno a dos legislaturas, lo que se articula mediante la adición de un apartado cuarto al artículo 17, en el caso del presidente de la Comunidad de

Madrid, y un párrafo tercero al apartado del artículo 22, para el cargo de vicepresidente o consejero. Con esta medida se restringe estatutariamente el tiempo que una persona pueda ocupar el cargo público y en el caso del presidente de la Comunidad impide que pueda presentarse a la reelección. No obstante, como después analizaremos la redacción propuesta no resulta afortunada pues no nos permite determinar si la limitación es consecutiva, esto es, si la limitación afecta a dos mandatos consecutivos, de manera que transcurrido un tiempo se podría volver a ostentar el cargo público o por el contrario estamos ante una limitación de carácter absoluto, es decir, que transcurrido esos dos mandatos, sean o no consecutivos, no cabría la posibilidad de ocupar el cargo público. De otro lado, tampoco la redacción de los preceptos nos permite conocer con seguridad si la limitación es parcial solo para el cargo público que se menciona, de manera que nada impediría que la persona afectada pudiera ocupar otro cargo público, o si es total para cualquier cargo público.

Antes de abordar esas cuestiones, conviene precisar que en el derecho comparado la limitación de mandatos, como es el caso de los Estados Unidos, citado expresamente en la exposición de motivos, es propia de los sistemas presidencialistas, cuyo objetivo es evitar el autoritarismo en detrimento de la democracia constitucional. La especialidad aquí radica en que nos encontramos ante una limitación de mandato en un sistema parlamentario, donde la legitimidad del presidente resulta del parlamento que lo nombra y que también lo puede cesar cuando lo estime oportuno, por lo que, en principio, la limitación del mandato no encontraría su fundamento en el temor a una deriva autoritaria del ejecutivo.

La limitación de mandatos no es nueva en nuestra historia constitucional, pues como bien cita la exposición de motivos del anteproyecto tiene su precedente en la Constitución de Cádiz de 1812 en la que, con clara influencia de la Constitución francesa de 1791, ya

se establecía, si bien solo con respecto a los diputados que *“no podrán volver a ser reelegidos, sino mediando otra diputación”*.

La medida propuesta tampoco constituye una novedad en el ámbito autonómico. En este sentido cabe recordar que tanto Cataluña como Castilla-La Mancha contienen esta previsión de la limitación de mandatos en sus Estatutos de Autonomía. En el caso de Castilla-La Mancha, el artículo 13.2 de su Estatuto de Autonomía se remite a una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, para la inclusión de la limitación de los mandatos del Presidente. Así el artículo 4.2 Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha dispone que *“no podrá ser elegido Presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato”*.

En el caso de Extremadura, no existe tal previsión estatutaria, sino que la fijación de la limitación del mandato del presidente se recoge en la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo artículo 8.3 dispone que *“no podrá ser elegido presidente de la Junta de Extremadura quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos sucesivos, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato y sin que en ningún caso pueda ser elegido quien hubiera ostentado este cargo durante al menos ocho años”*. Esta inclusión en una ley ordinaria y no en el Estatuto de Autonomía fue objeto de observación por el Consejo Consultivo de Extremadura en su Dictamen 534/2013, de 31 de octubre, donde destacó la conveniencia de que la limitación de mandatos se recogiese en el Estatuto de Autonomía puesto que afecta al derecho fundamental a ser elegido y acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad

contemplado en el artículo 23 de la Constitución Española y por tanto sujeto a reserva de ley orgánica.

Para cerrar esta breve referencia a los precedentes autonómicos cabe recordar que también recoge la limitación a dos mandatos la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, y existe a tal efecto un anteproyecto de ley en Castilla y León.

Como antes apuntábamos, una de las cuestiones que suscita la limitación de mandatos es la afectación del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución Española, que establece el derecho de los ciudadanos *“a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”*. Abogan por una postura favorable a entender que no existe vulneración del precepto constitucional con la medida propuesta, dos consideraciones que encuentran su apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De un lado, el concepto restringido de “cargo público” que mantiene el Alto Tribunal. En este sentido la STC 192/2012, de 29 de octubre, recuerda que *«desde la STC 23/1984, de 20 de febrero, hemos ceñido la noción constitucional de “cargo público” empleada en el art. 23.2 CE a los cargos electivos de representación genuinamente política de los entes territoriales, esto es, los que corresponden al Estado y a los entes en que se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 CE (diputados y senadores, parlamentarios europeos y autonómicos, diputados provinciales, concejales y representantes de otros entes locales), por considerar que el derecho que define esta vertiente del mencionado art. 23.2 CE es un reflejo del Estado democrático en el que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE). En efecto, el derecho de acceso a los cargos públicos de representación política cobra su auténtico sentido al asociarse al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes*

*libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE)». De otro lado cabe destacar, lo dicho por la STC 78/1987, de 26 de mayo, cuando señala que “nadie, como se comprende, ostenta frente a sus conciudadanos un derecho fundamental para ser por ellos propuesto y presentado, a través de tales organizaciones o agrupaciones, como candidato en unas elecciones”.*

En cualquier caso cabe entender que la afectación del derecho está muy ligada al tipo de limitación que se establezca. Pues resulta claro que una limitación para cualquier cargo público y de por vida, puede entenderse no como una limitación sino una negación del derecho para la persona afectada, de ahí que sea importante que analicemos la concreta redacción que se propone.

En primer lugar cabe decir que la expresión “*legislaturas*” utilizada, al igual que en otra normativa autonómica, no deja de ser un concepto que ofrece problemas de aplicación práctica. El significado de “*legislatura*” según el Diccionario de la Real Academia Española es el del tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos. Por aplicación del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía tiene una duración de cuatro años después de su elección salvo que se produzca la disolución anticipada de la Cámara.

Puesto que la finalidad de la norma es evitar la perpetuación de los cargos para permitir así la renovación de la clase política carece de sentido el que se limiten los mandatos por legislaturas, cuando estas pueden tener una duración limitada en el tiempo: así, dos meses desde la primera votación de investidura si ningún candidato obtiene la confianza de la Asamblea (artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía), o los supuestos de disolución anticipada por el presidente de la Comunidad de Madrid, contemplados en el artículo 21 que, además determina el que la nueva legislatura tenga una duración limitada por el término natural de la ordinaria.

Por tanto con la redacción propuesta cabría la posibilidad de que un presidente, vicepresidente o consejero, agotase las dos legislaturas sin alcanzar ocho años en el cargo, por lo que no podría repetir un nuevo mandato si se aplica el precepto legal literalmente, chocando con la finalidad del precepto.

Como apuntábamos al principio, la redacción elude pronunciarse si esa prohibición es continua en el tiempo o bien se limita a prohibir un tercer nombramiento sin perjuicio de poder ser nombrado de nuevo una vez transcurrido un espacio de tiempo. Por ello resultaría menos problemática la fórmula utilizada en la legislación castellano-manchega en cuanto no puede ser presidente quien haya ostentado ese cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato (artículo 4.2 de la citada Ley 11/2003). Tampoco aclara la redacción de los preceptos si esa limitación afecta al desempeño de cualquier otro cargo público distinto al ostentado, lo que conviene que se aclare, manifestando en este sentido nuestra postura favorable a que se evite incurrir en la limitación total, para cualquier cargo público y absoluta, de por vida, en cuanto que la misma pudiera interpretarse como una negación del derecho.

La tercera medida que plantea la reforma estatutaria supone la eliminación del aforamiento especial para los diputados autonómicos y para los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, se modifica el apartado 6 del artículo 11 referido a las llamadas prerrogativas parlamentarias de los diputados autonómicos. Como dice la STC 22/97, de 11 de febrero, *“mediante las prerrogativas constitucionales, entre las que se encuentran las que integran el estatuto de los Diputados y Senadores el artículo 71, la Constitución ha querido proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, interés superior del ordenamiento de todo Estado democrático de Derecho*

*(artículo 1.1 CE) e instrumento imprescindible para garantizar la efectiva separación entre los distintos poderes del Estado. Esta protección jurídica cualificada se articula constitucionalmente, en el caso de las prerrogativas parlamentarias, mediante el tratamiento de situaciones subjetivas no parangonables con las ordinarias, puesto que se atribuyen a los miembros de las Cortes Generales no en atención a un interés privado de sus titulares, sino a causa de un interés general, cual es el de asegurar su libertad e independencia en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano constitucional al que pertenecen.*

*De este modo, las prerrogativas parlamentarias no se confunden con el privilegio, ni tampoco pueden considerarse como expresión de un pretendido ius singulare, pues en ellas no concurren las notas de la desigualdad y la excepcionalidad. Antes al contrario: ofrecen un tratamiento jurídico diferenciado a situaciones subjetivas cualitativa y funcionalmente diferenciadas por la propia Constitución, y resultan de obligada aplicación siempre que concurra el presupuesto de hecho por ellas contemplado.*

*Por esta razón, y en tanto que «sustracciones al Derecho común conectadas a una función (STC 51/1985, fundamento jurídico 6º), las prerrogativas parlamentarias son imprescriptibles e irrenunciables (STC 92/1985), y no es constitucionalmente legítima una extensión legislativa (STC 186/1989) o una interpretación analógica de las mismas (STC 51/1985). Como garantías jurídicamente vinculadas a la satisfacción de un interés institucional y permanente del Ordenamiento, las prerrogativas parlamentarias son ius cogens y, por tanto, indisponibles para sus titulares, y sólo susceptibles de una interpretación estricta y vinculada a los supuestos expresamente contemplados en la Constitución».*

La garantía institucional de los diputados y senadores nacionales aparece consagrada en la Constitución Española pero no la de los diputados autonómicos. En este punto ha señalado el Tribunal

Constitucional que la Constitución Española guarda silencio sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, *«a falta de tal regulación han sido los Estatutos, en “cuanto norma institucional básica” de la Comunidad Autónoma -artículo 147, número 1, de la Constitución-, el lugar adecuado para regular el “status” de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere»* (STC 36/1981, de 12 de noviembre).

El aforamiento supone una garantía que implica la alteración de las reglas generales de competencia atribuyendo jurisdicción sobre determinados asuntos penales a otro órgano jurisdiccional de orden superior. La finalidad del aforamiento, en palabras del Tribunal Constitucional (así STC 22/1997, de 11 de febrero), es *“proteger la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional, frente a potenciales presiones externas o las que pudiera ejercer el propio encausado por razón del cargo político e institucional que desempeña”*. Según la misma sentencia el aforamiento opera como complemento y cierre de la inviolabilidad y la inmunidad, orientadas todas ellas hacia unos mismos objetivos comunes.

Si bien el aforamiento encuentra pleno fundamento desde el punto de vista constitucional, como recoge la STC 22/1997, de 11 de febrero, antes citada, ello no obsta sin embargo para considerar que existen múltiples razones que avalan la adopción de la medida que se plantea con esta reforma estatutaria.

Como ya hemos expuesto en líneas anteriores no cabe duda del debate existente en la sociedad sobre la necesidad de suprimir lo que considera un privilegio, si bien por razones cuantitativas, pues la crítica se centra en el número excesivo de aforados por comparación con lo que sucede en otros ordenamientos de nuestro entorno. En este sentido cabe destacar que el fuero especial de los parlamentarios no suele

reconocerse en el derecho comparado europeo, salvo contadas excepciones. También hemos destacado las consideraciones formuladas por el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el anteproyecto de reforma de la LOPJ en torno a que el aforamiento puede significar una afectación al principio de igualdad procesal y resalta la necesidad de su limitación *ad personam*. Por último hemos destacado lo expuesto por el Tribunal Supremo en su Sentencia 466/2014, de 3 de junio, Sala de lo Penal, criticando el excesivo número de aforados.

A lo dicho cabe añadir que, como menciona la exposición de motivos del anteproyecto, el aforamiento implica una restricción del régimen de recursos.

En nuestro ordenamiento el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución Española comprende el acceso a los recursos legalmente establecidos por lo que estamos ante un derecho de configuración legal (SSTC 64/2001, de 17 de marzo y 133/2000, de 16 de mayo, entre otras).

A su vez, el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 establece el derecho a la revisión de las sentencias penales. El mismo derecho se recogió en el Protocolo nº 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 si bien este último preveía la posibilidad de excepcionar esa doble instancia si el interesado había sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal.

En cualquier caso el aforamiento ha generado múltiples problemas procesales y condenas a España por el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Casos Terrón C. España 2002 (diputado autonómico), Capellades c. España 2003).

Es por ello que la supresión del aforamiento no solo no conculca ningún derecho constitucionalmente garantizado sino que en cierta medida amplía las garantías de las personas a las que se suprime el aforamiento.

Una vez hechas estas consideraciones, conviene hacer algunas observaciones sobre la concreta redacción de los artículos que se modifican.

Como hemos dicho la modificación del apartado 6 del artículo 11 elimina el aforamiento de los diputados ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid cuando se tratase de actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad y ante el Tribunal Supremo cuando se tratase de actos delictivos cometidos fuera de dicho territorio, atribuyendo la competencia, en ambos casos, al juez ordinario predeterminado por la ley. Como consecuencia, carece de sentido el mantener la última frase del precepto relativa a los delitos cometidos fuera del territorio.

El apartado seis modifica el artículo 25 del Estatuto en línea con la nueva redacción del artículo 11.6. Al igual que se establece para los diputados, el nuevo artículo 25 suprime el aforamiento y establece que la responsabilidad penal del Presidente, vicepresidente y consejeros será exigible ante el juez ordinario predeterminado por la ley. En realidad se trata de una previsión superflua por cuanto si se suprime el fuero especial la consecuencia lógica es que se aplican las reglas generales de determinación de la competencia toda vez que el artículo 73 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) remite a la competencia de las Salas de lo Civil y lo Penal para el enjuiciamiento de las causas contra diputados, presidentes y miembros del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando así lo dispongan los Estatutos de Autonomía.

Conviene también hacer una reflexión sobre la referencia que se contiene en los preceptos modificados “*al juez ordinario predeterminado por la ley*”.

El artículo 24 de la Constitución Española consagra el derecho a la tutela judicial efectiva y las garantías del proceso penal. En lo que afecta a la modificación propuesta, dicho precepto, en su apartado 2 establece que: “*Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, (...)*”.

Sobre el derecho a un proceso penal con garantías, el Tribunal Constitucional ha entendido de manera reiterada que se aplica a cualquier tipo de proceso (STC 65/1994, de 28 de febrero), y la primera garantía que señala la Constitución es el derecho al juez natural, esto es, el juez ordinario predeterminado por la ley.

El Juez ordinario es el que se establece por el legislador. Así la STC 199/1987, de 16 de diciembre, recoge en el fundamento jurídico 6, que: “*(...) dicho “Juez ordinario” es el que se establezca por el legislador. Como ha venido sosteniendo este Tribunal, el derecho constitucional al Juez ordinario predeterminado por la Ley exige que el órgano judicial haya sido creado previamente por la norma jurídica, con generalidad y con anterioridad al caso, y que la composición de ese órgano venga determinada por la Ley, garantizándose así la independencia e imparcialidad que el derecho a la tutela judicial exige, y que se recoge expresamente en el art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*”.

El Estado tiene competencia exclusiva en “*legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”, conforme al

artículo 149.1.6ª de la Constitución Española. Como indica la STC 159/1991, de 18 julio, tal competencia exclusiva en materia de legislación procesal, ha de relacionarse también con lo previsto en los artículos 117.3 y 122.1 de la Constitución en cuanto al establecimiento de la normativa orgánica de los Tribunales y la determinación de su competencia. En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Española, se dicta la LOPJ. Se completa la regulación citada con la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882.

La actual redacción del apartado 6 del artículo 11 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, como hemos señalado, atribuye la competencia al Tribunal Superior de Justicia de Madrid y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, a tenor de las previsiones contenidas en los artículos 73.3.a) y 57.1.2º de la referida LOPJ.

Por ello, la supresión de la referencia que a tales órganos judiciales se hace para el conocimiento de la responsabilidad penal de los miembros de la Asamblea, conlleva *de iure* la aplicación del régimen general contenido en la LOPJ y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que atribuyen la competencia para esos asuntos a otros órganos judiciales.

De la exposición de motivos del anteproyecto de Ley de Reforma que se examina, resulta que es deseo de la misma “*suprimir los aforamientos de los representantes políticos en el ámbito de la Comunidad de Madrid*”, y por ello, que la competencia objetiva, funcional y territorial para conocer de las causas penales corresponda al órgano judicial que la legislación procesal determine sin invocación especial a otro órgano *superior*.

Ahora bien, tanto ese órgano judicial *inferior* como los *superiores* actualmente citados en la vigente redacción de los preceptos estatutarios que se modifican son “Juez ordinario predeterminado por

la ley”, por lo que, dicha expresión contenida en la propuesta no parece adecuada, siendo preferible por seguridad jurídica, que se hiciera remisión al Juez con competencia objetiva, funcional y territorial que las normas procesales determinen de manera general y no por razón del cargo que ocupa la persona.

#### **CUARTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones:

- La cita de las sentencias del Tribunal Constitucional debe realizarse de acuerdo con la Directriz 79, esto es, Sentencia del Tribunal Constitucional, número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha (día y mes) y asunto.

- La cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre Constitución Española, y no por sinónimos tales como “Norma Suprema”, “Carta Magna”... (Directriz 72).

- De acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua (RAE), cuyos criterios lingüísticos deben seguirse en la redacción de los textos normativos (Directriz 102) los cargos (diputados, presidente, vicepresidentes, consejeros...) deben escribirse en minúscula. No obstante puede admitirse que en la reforma estatutaria aparezcan en mayúscula, lo que es admitido por la RAE en ocasiones por razones de solemnidad, y en este caso también lo sería por coherencia con el resto del Estatuto.

- Por otro lado, por razones de sistemática entendemos conveniente que el párrafo cuarto de la parte expositiva referido a la reducción del número de diputados de la Asamblea, que tiene su correlato en el apartado uno del artículo único de la parte expositiva, preceda al párrafo tercero de la exposición de motivos relativo a la creación de circunscripciones electorales, que se corresponde con el apartado dos del referido artículo único, con ello se logra una adecuada coherencia entre la parte expositiva y dispositiva de la norma, entre la justificación y la norma concreta que se propone.

- De acuerdo con la directriz 12, que obliga a que en la parte expositiva se eviten las declaraciones laudatorias, entendemos que debería suprimirse el último párrafo de la exposición de motivos.

- Conforme a la directriz 57, en los apartados uno, dos, tres y seis en que se divide el artículo único, resulta conveniente que la expresión *“con la siguiente redacción”* se sustituyera por *“que queda redactado del siguiente modo”*.

- En la nueva redacción del apartado 2 del artículo 10 se ha añadido un segundo párrafo, que en la redacción vigente forma parte del único párrafo, tras un punto y seguido, con igual contenido, que entendemos debe tratarse de un simple error de transcripción que debería corregirse.

- En la redacción que se propone del apartado 4 del artículo 17 resulta conveniente que se sustituya el verbo *“ostentar”* por otro que estimamos más adecuado como *“desempeñar”, “ejercer”, “ocupar”* u otro similar.

En mérito a cuanto antecede la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

## CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el anteproyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la inclusión de medidas de regeneración democrática.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 12 de mayo de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 102/16

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid