

Expediente: 39/2002

Objeto: Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra.

Dictamen: 43/2002, de 23 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de julio de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

El día 28 de mayo de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que traslada el acuerdo de la Junta de Portavoces, de 20 de mayo de 2002, de solicitar del Consejo de Navarra la emisión de un dictamen sobre si el contenido de la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de regulación de las elecciones al Parlamento de Navarra, se adecua al ordenamiento jurídico y, en concreto, se sitúa dentro de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra.

A la solicitud de dictamen le acompañan el escrito presentando por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua ante la Mesa del Parlamento de Navarra solicitando que “el Consejo de Navarra emita informe sobre si el contenido de la referida iniciativa se sitúa dentro de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra”, y el texto de la “Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de regulación de las elecciones al Parlamento de Navarra”,

formulada por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 52, de 20 de mayo de 2002.

Posteriormente, cumplimentando el requerimiento efectuado por este Consejo de Navarra sobre remisión del expediente relativo a la proposición de Ley Foral, el Presidente del Parlamento de Navarra, mediante escrito de 24 de junio, remite el informe que sus servicios jurídicos emitieron sobre la citada proposición de Ley Foral y en el que se llega a la conclusión de que “la proposición de Ley Foral estudiada no se adecua al ordenamiento constitucional” por cuanto “afecta al derecho de sufragio pasivo y, por tanto, forma parte del contenido propio del régimen electoral general que viene recogido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General” (en lo sucesivo, LOREG), y de igual modo “su aprobación alteraría la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de sufragio, materia reservada al Estado, según el artículo 149.1.1ª, en relación con el artículo 23, de la Constitución” (en adelante, CE).

El Consejo de Navarra, en sesión celebrada el día 25 de junio de 2002, acordó al amparo del artículo 22, párrafo tercero, de la Ley Foral 8/1999, de 13 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), ampliar en treinta días hábiles el plazo general para evacuar el dictamen. En igual fecha se remitió notificación del acuerdo al Presidente del Parlamento de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter del dictamen

El Presidente del Parlamento de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, solicita dictamen sobre la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de regulación de las elecciones al Parlamento de Navarra, formulada por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra.

De conformidad con el artículo 16.2.b) de la LFCN, el Pleno del Consejo de Navarra podrá ser consultado sobre “proyectos y proposiciones

de Leyes Forales, cuando así lo requiera el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales”, debiendo formular la solicitud de dictamen el Presidente del Parlamento de Navarra según establece el artículo 19.1 LFCN.

En consecuencia, atendiendo a que el objeto de la proposición legislativa no se encuentra comprendido en los asuntos a los que se refiere el artículo 16.1 LFCN, y concurriendo en la solicitud los requisitos exigidos, al haberse instado por la Junta de Portavoces y solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra, el presente dictamen se emite con carácter facultativo por el Consejo de Navarra.

II.2ª. La proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de Elecciones al Parlamento de Navarra

Constituye el objeto de nuestro dictamen la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de las Elecciones al Parlamento de Navarra, formulada por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra en ejercicio de la iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 19.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), luego desarrollada en los artículos 144 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995. La petición de dictamen se nos formula, por otra parte, planteando la concreta cuestión relativa a si el contenido de la proposición legislativa “se sitúa dentro de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra”.

Según resulta de la exposición de motivos que precede al texto normativo, la proposición legislativa parte de la existencia de “un déficit de igualdad en determinadas esferas participativas y de decisión”, afirmando que “sólo en una sociedad paritaria, donde se dé una participación en términos de igualdad de hombres y mujeres se dará una situación de plenitud democrática” por lo que, tras citar distintas decisiones y recomendaciones de organismos internacionales, resalta la importancia de

que “las leyes españolas y las leyes regionales que articulan los procesos electorales, en este caso la ley navarra, como lo han hecho otras Comunidades Autónomas, se comprometan con la igualdad de género, en este caso con la igualdad en la representación política y en todos los ámbitos”.

La proposición de Ley Foral contiene en su parte dispositiva un único artículo por el que se adiciona uno nuevo, el 9 bis, a la Ley Foral de Elecciones al Parlamento de Navarra, con el siguiente tenor literal:

“Las candidaturas tendrán una presencia equilibrada de hombres y mujeres, de tal forma que en su composición no supere el sesenta por ciento ni sea inferior al cuarenta por ciento los miembros de uno y otro sexo.

Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco nombres de la misma.”

La proposición de Ley Foral, a través de la adición de un nuevo artículo 9 bis a la Ley Foral de Elecciones al Parlamento de Navarra, introduce una regulación que pretende el equilibrio entre los hombres y mujeres integrantes de las candidaturas electorales, estableciendo unos límites mínimos y máximos de presencia en las mismas de miembros de uno y otro sexo. La iniciativa legislativa utiliza, pues, la diferenciación entre los candidatos por razón de su sexo, encontrando sólido fundamento material en el postulado constitucional de que la igualdad, como valor superior del ordenamiento jurídico, sea real y efectiva, máxime cuando en el ámbito de la participación política la realidad sociológica demuestra una situación de hecho en la que existe una preeminencia notable del hombre en el acceso a los cargos públicos representativos. No obstante ello, la proposición legislativa además de utilizar uno de los denominados criterios sospechosos de diferenciación (STC 36/1990) entre los candidatos, conlleva otras consecuencias, entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Si bien los destinatarios primeros de la norma son los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, en cuanto legitimados para presentar candidatos por el artículo 44

LOREG, no es dudosa su incidencia en el ámbito del derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 CE), puesto que el acceso a las listas de candidatos pasa a resultar condicionado, para los miembros de uno y otro sexo, por el respeto de los límites que se establecen, de tal manera que la condición de elegible –atribuida a todos los españoles mayores de edad que posean la cualidad de elector y no estén incurso en causa de inelegibilidad (artículo 6.1 LOREG)- se hace ahora depender de un nuevo requisito o condición: que no se supere el límite máximo establecido por el número de candidatos de un mismo sexo.

- Por otra parte, desde la perspectiva ahora del derecho de sufragio activo (artículo 23.1 CE), la determinación legal propuesta implica el establecimiento de unas condiciones que pueden significar una limitación a la libertad de elección de los representantes por el cuerpo electoral, ya que resulta condicionada la composición de las candidaturas, e incluso la propia presentación de las mismas.
- La ausencia de previsión de supuestos de excepción a la aplicación de las condiciones, contempladas en la norma para todas las candidaturas, viene a afectar significativamente al pluralismo político como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico (artículos 1 y 6 CE), al dificultar o imposibilitar la participación en los procesos electorales de aquellas alternativas políticas que se configuran alrededor de principios programáticos u objetivos electorales que no permiten, o les dificultan, la presentación de candidaturas en las condiciones de equilibrio establecidas. Piénsese, por ejemplo, que la norma propuesta puede conducir al perverso resultado de que partidos o agrupaciones de electores que persigan precisamente la defensa del derecho a la igualdad real de la mujer, tal y como históricamente ha venido aconteciendo con los llamados partidos feministas, podrían verse excluidos de la participación en los procesos electorales.
- Finalmente, y para no ser indebidamente exhaustivos, los condicionantes establecidos por la proposición legislativa implican la

imposición de límites a la autonomía y facultades de autoorganización (STC 56/1995, de 6 de marzo) de los partidos políticos y asociaciones (artículos 6 y 22 CE) así como al ejercicio de sus actividades, representando una incidencia en el derecho fundamental en aspectos que pueden considerarse sustanciales para su ejercicio.

No obstante lo expuesto, la eventual incidencia en los distintos derechos fundamentales o libertades públicas por la legislación de las Comunidades Autónomas no implica su inconstitucionalidad, habiendo admitido la doctrina constitucional que la legislación de las Comunidades Autónomas puede tener “incidencia sobre el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales” si bien se excluye que puedan “regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales” (STC 37/1981, entre otras).

Por ello, antes de abordar, si fuera necesario, aquellas cuestiones concernientes al establecimiento de medidas de acción positiva tendentes a poner fin a la “histórica situación de inferioridad de la mujer” o “a su desigual punto de partida” (SSTC 3/1993 y 28/1992) y las limitaciones que esa acción pueda imponer en el ejercicio de otros derechos fundamentales afectados, definiendo y delimitando su contenido esencial infranqueable y ponderando la proporcionalidad de las restricciones establecidas, entre otras que podrían ser objeto de nuestro dictamen, debe resolverse primeramente sobre la legitimidad constitucional del legislador foral para incorporar al ordenamiento una decisión normativa que despliega los efectos señalados sobre el régimen electoral general y sobre los derechos fundamentales citados.

II.3ª. La vulneración de las competencias estatales derivadas de los artículos 81 y 149.1.1 de la Constitución por la proposición de Ley Foral

Como se ha expuesto, constituye el objeto de la proposición legislativa el introducir en la Ley Foral de Elecciones al Parlamento de Navarra un nuevo precepto, el artículo 9 bis, que persigue el establecimiento de determinadas condiciones y límites en la configuración de las listas

electorales al objeto de garantizar una determinada proporción entre los hombres y mujeres que las compongan. Se propone así la modificación de la normativa foral que regula las elecciones al Parlamento de Navarra por lo que, con independencia ahora de las concretas determinaciones normativas que contiene, deberá abordarse, en primer lugar, la competencia de la Comunidad Foral en materia electoral y conocer, en su caso, los límites que deben respetarse en su ejercicio.

En este punto de definición de los límites de la competencia de la Comunidad Foral en materia electoral debe tenerse en cuenta que el artículo 81 de la Constitución reserva a las leyes orgánicas la regulación del “régimen electoral general”, así como el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, comprendiéndose obviamente entre los primeros el desarrollo del artículo 23 CE, en el que se constitucionaliza el derecho de participación en los asuntos y funciones públicas. Además no puede desconocerse que el artículo 149.1.1ª de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Por su parte, la LORAFNA determina en su artículo 15 que “una ley foral fijará el número concreto de parlamentarios y regulará su elección, atendiendo a criterios de representación proporcional, así como los supuestos de su inelegibilidad e incompatibilidad, todo ello de conformidad con la legislación general electoral”.

De ese institucional precepto del ordenamiento jurídico foral se desprende que, en primer lugar, la competencia de la Comunidad Foral en materia electoral se limita a los concretos extremos que en él se enuncian y, en segundo lugar, que en todo caso el ejercicio de la competencia deberá realizarse “de conformidad con la legislación electoral”.

Así lo ha entendido ya el legislador navarro, que en la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de Elecciones al Parlamento de Navarra, reitera esa vinculación y sujeción a la legislación general electoral, preceptuando en su artículo 2 que “lo establecido en esta Ley Foral se

entenderá sin perjuicio de la aplicación de los preceptos a que se refiere el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General”, de igual manera que en esa misma Ley Foral se practican remisiones expresas a la LOREG en sus artículos 3 y 4, en cuanto a la regulación de los “electores y elegibles”, y en el artículo 17, para la presentación y proclamación de candidatos, entre otras remisiones.

En consecuencia, si bien el Parlamento de Navarra es competente para la aprobación, o modificación como es el caso, de una Ley Foral que regule las elecciones al Parlamento de Navarra, en esa regulación deberá tener presente la distribución de competencias que en la materia electoral resultan del bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento y, significativamente, la de sus artículos 81, en relación con el 23, y 149.1.1; así como del artículo 15 de la LORAFNA y de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, todo ello sin omitir el necesario respeto de otros derechos y deberes constitucionales que eventualmente puedan resultar afectados por las determinaciones normativas que incorpora la proposición legislativa que dictaminamos.

Desde la perspectiva adoptada debemos considerar que el artículo 23 CE, regula el derecho de participación en los asuntos, funciones y cargos públicos con las siguientes determinaciones:

- “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.”

Respecto al transcrito precepto constitucional el Tribunal Constitucional ha establecido que con él se “garantiza un derecho de participación que puede ejercerse de dos formas distintas, bien directamente, bien por medio de representantes. En relación con esta última posibilidad, la Constitución concreta que se trata de representantes elegidos en elecciones periódicas

por sufragio universal, lo que apunta, sin ningún género de dudas, a la representación política, con exclusión de otras posibles representaciones de carácter corporativo, profesional, etc. Así lo viene entendiendo de forma constante y uniforme este Tribunal que, al realizar una interpretación conjunta de los dos apartados del artículo 23 CE -y dejando ahora al margen el derecho de acceso a las funciones públicas-, ha afirmado que en ellos se recogen «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político consagrados en el artículo 1 de la Constitución» (STC 71/1989, fundamento jurídico 3.º): el derecho electoral activo y el derecho electoral pasivo, derechos que aparecen como «modalidades o vertientes del mismo principio de representación política» (ibídem). «Se trata -hemos afirmado en nuestra STC 51/1984- del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, la participación en los asuntos públicos a que se refiere el artículo 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución» (fundamento jurídico 2.º). Añadiendo que existe “una estrecha vinculación entre los derechos reconocidos en los apartados 1 y 2 del artículo 23 CE y el principio democrático, manifestación, a su vez, de la soberanía popular” (STC 119/1995, de 17 de julio), así como que “su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del artículo 23 CE y en particular el del 23.2 son derechos fundamentales” (STC 24/1990).

Por otra parte, de la reserva constitucional que al ámbito de las leyes orgánicas establece el artículo 81 CE resulta, bien que indirectamente, una atribución competencial al Estado en materia electoral, puesto que sólo a las Cortes Generales corresponde la aprobación de leyes de esa naturaleza, desplegándose además esa atribución en una doble dirección, esto es, tanto

en la competencia para el desarrollo directo de los derechos fundamentales, entre ellos el derecho de sufragio contemplado en el artículo 23 CE, como en la competencia para la regulación del régimen electoral general.

De tal manera, que el citado precepto ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a las leyes de esa naturaleza, habiéndose rechazado ya por la doctrina constitucional una inicial interpretación tendente a identificar la locución “régimen electoral general” con las “elecciones generales”, manteniendo el Tribunal Constitucional que el adjetivo “general” no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral, de tal manera 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” (STC 38/1983, de 16 de mayo).

Sobre el nada pacífico significado de la reserva constitucional de las leyes orgánicas en el ámbito de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas nada mejor que seguir la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, conforme se hace en su sentencia 173/1998, de 23 de julio, de la que resultan los siguientes criterios:

- La reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado.
- Sin embargo, siendo cierto que la reserva de Ley Orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas al ejercer sus competencias deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del art. 81.1 CE.

- Requiere Ley Orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que "desarrolle" la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho.
- En la STC 132/1989, se afirma que lo que está constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica es «la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas». Esta doble referencia a «aspectos esenciales» y al «establecimiento de restricciones o límites» se halla también en las SSTC 88/1995, 140/1986, y 101/1991.
- Se ha destacado igualmente, como pauta que debe guiar la interpretación del art. 81.1 CE, la idea de que en nuestro ordenamiento constitucional la reserva de Ley Orgánica tiene como función o, si se prefiere, responde a la finalidad de encomendar a un procedimiento legislativo que exige el respaldo de una mayoría cualificada el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional que por ser complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente se sustraen al sistema habitual de mayorías parlamentarias simples.
- El Tribunal ha calificado la Ley Orgánica como legislación extraordinaria o «excepcional», en la medida en que «tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos consustanciales a los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites.

- Al fijar el alcance de la reserva de Ley Orgánica debe coherenciarse con el contenido de los preceptos del llamado bloque de la constitucionalidad que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que ni la unidad de la Constitución toleraría que una de sus disposiciones [art. 149 (...)] se desvirtuase íntegramente por lo establecido en otra (art. 81.1), ni de otra parte, un precepto ordenador del sistema de fuentes (...) puede sobreponerse a la norma (...) que busca articular los ámbitos materiales».

Por tanto, a la consideración del artículo 81 CE, en relación con el 23, debe añadirse lo dispuesto en el artículo 149.1.1 del mismo texto constitucional, conforme al cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, atribuyéndose un título competencial que habilita al Estado para regular “el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)”, bien que “las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el artículo 149.1.1. CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce” (STC 61/1997, de 20 de marzo).

De la propia Constitución se deduce, y del juego conjunto de sus artículos 81, en relación con el 23, y 149.1.1, se desprende, en consecuencia, que las Comunidades al ejercer su competencia en materia electoral, han de tener presente, “en primer término, las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1. de la Norma fundamental” (STC 154/1988, de 21 de julio).

Esas normas estatales, en el particular referido al régimen electoral general y a la regulación del derecho de sufragio, se encuentran en la LOREG, en cuyo Título I se contiene la regulación “tanto del derecho de sufragio activo y pasivo como de aquellas materias que, a juicio del legislador, son contenido primario del régimen electoral”, por lo que la “LOREG deviene así –en cuanto fija las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de sufragio- parámetro de la constitucionalidad de los preceptos autonómicos” (STC 154/1988, de 21 de julio).

Precisamente por ello, la LOREG en su artículo 1º establece su aplicación, “en los términos que establece la Disposición adicional primera de la presente ley”, a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia. La citada Disposición Adicional, por su parte, concreta la aplicación a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de una serie de preceptos entre los que, en lo que aquí importa, se encuentran los que regulan el derecho de sufragio activo (artículos 2 a 5) y de sufragio pasivo (artículos 6 y 7), resultando evidente, en consecuencia, “que el legislador orgánico, al adoptar determinadas disposiciones de la LOREG, ha pretendido ejercer la competencia que, en el ámbito electoral, se deriva del artículo 149.1.1, de la Constitución, en relación con el artículo 23 de la misma (STC 154/1988).

En definitiva, el legislador orgánico en la LOREG ha definido el régimen electoral general, y a la vez el contenido esencial del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 CE, en sus vertientes del sufragio activo y pasivo, así como ha establecido las condiciones básicas para el ejercicio de tales derechos, y todo ello fundamentalmente en su Título I, -“disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo”-, sin contemplar condiciones o requisitos que restrinjan el ejercicio de esos derechos del modo que se pretende hacer en el ámbito foral por la proposición legislativa por lo que, de aprobarse, el legislador foral podría no sólo invadir ámbitos materiales reservados al legislador orgánico en la regulación del régimen electoral general y en el desarrollo de los derechos fundamentales, sino también desconocer las competencias estatales derivadas del artículo 149.1.1, unos y otras plasmadas en la regulación de la

LOREG que, recordemos, es de aplicación directa en la Comunidad Foral en los términos establecidos en su Disposición adicional primera y, en fin, negando la preeminencia de la legislación electoral general que reconoce el artículo 15 de la LORAFNA.

Para terminar, citaremos la conclusión alcanzada por el Tribunal Constitucional en orden al ejercicio uniforme del derecho de sufragio con ocasión de su pronunciamiento en un conflicto de competencias en relación con el censo electoral. Dijo el Tribunal Constitucional que “siendo la inscripción censal requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio y definido éste en términos idénticos para todo tipo de consultas electorales (artículos 2 y 3 de la LOREG) la unidad de censo se impone como condición para hacer real el contenido uniforme del derecho, pues no resulta compatible con la igualdad exigida por el artículo 149.1.1 CE el que dicho requisito pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones” (STC 154/1988, de 21 de julio)

III. CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Navarra en relación con la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de Elecciones al Parlamento de Navarra, dictamina que la citada proposición es contraria al ordenamiento constitucional al invadir la competencia estatal derivada de los artículos 81 y 149.1.1, en relación con el artículo 23, de la Constitución.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento