|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 240/2008 |
| Fecha | de 22 de julio de 2008 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 8015-2007 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 8015-2007 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8015-2007, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 15 de octubre de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 28 de septiembre de 2007, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 16.2 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 8/1998, por entender que dicho precepto pudiera ser contrario a los arts. 14 y 23.2 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en esencia, los siguientes:

a) Don Cayo Lara Moya, en representación de la formación política Izquierda Unida, y don Francisco García Sánchez interpusieron recurso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales contra el Decreto 21/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Junta de Comunidades, por el que se convocaban elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha.

b) El recurso dio origen al procedimiento núm. 408-2007, tramitado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. En el mismo se dictó providencia con fecha 6 de septiembre de 2007 abriendo trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, conforme al art. 35.2 LOTC, sobre la posibilidad de suscitar cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 16.2 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 8/1998, por entender que dicho precepto pudiera ser contrario a los arts. 23.2 y 14 CE.

c) Evacuando las referidas alegaciones, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha entendió que en la norma indicada no existe arbitrariedad o violación de los preceptos constitucionales que se citan. El Fiscal se remitió a su anterior escrito de contestación a la demanda, en que argumentó la pertinencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del precepto por las dudas que suscitaba en relación con el art. 23.2 CE. La representación de los actores también se remitió a su escrito de demanda en que se exponían las razones para considerar que el citado precepto era contrario al mandato de proporcionalidad.

3. La Sala juzgadora, mediante Auto de 28 de septiembre de 2007, acordó plantear la cuestión de inconstitucionalidad. En la fundamentación del mismo se recoge el tenor del acuerdo de convocatoria impugnado, que viene a reproducir lo dispuesto en el art. 16.2 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 8/1998. Así fija el número de diputados a elegir en cada circunscripción electoral del siguiente modo: Albacete, 10 diputados; Ciudad Real, 11 diputados; Cuenca, 8 diputados; Guadalajara, 7 diputados; Toledo, 11 diputados.

Recuerda el órgano judicial que el art. 152.1 CE establece que la organización institucional autonómica de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE habrá de basarse en una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal conforme a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. El art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha recoge el mismo principio señalando además que “La asignación de diputados a cada provincia no será inferior a la actual: Albacete, 10 diputados; Ciudad Real, 11 diputados; Cuenca, 8 diputados; Guadalajara, 7 diputados y Toledo, 11 diputados.” A renglón seguido, la norma estatutaria se remite a una Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha para regular, entre otras cosas, la atribución de escaños de cada circunscripción, fijando su número.

El art. 16 de la Ley Electoral 5/1986 antes de su modificación por la Ley 8/1998 regulaba la atribución de escaños estableciendo un mínimo de cinco para cada provincia y distribuyendo los 22 restantes entre todas ellas en proporción a su población, lo que hacía posible dictar Decretos de convocatoria de elecciones variando la asignación de escaños en función de la evolución de la población de cada provincia.

La Sala, tras citar jurisprudencia constitucional relativa a la necesidad de que el sistema electoral respete el criterio de proporcionalidad, en particular la STC 225/1998 y la STC 75/1985, pone el énfasis en el hecho de que teniendo más electores y población de derecho Guadalajara que Cuenca se le atribuyen a Cuenca ocho diputados y a Guadalajara sólo siete. Señala también que, pese a tener Toledo casi 109.000 habitantes más que Ciudad Real, a ambas provincias se les asigna el mismo número de diputados.

A juicio de la Sala no parece razonable ni justificado que una provincia tenga asignados más diputados que otra cuando esta última tiene acreditada más población de derecho y censo de electores. Señala que uno de los principios que determinaron la nueva distribución de diputados fue el censo de 1998, cuando se modificó la ley electoral. Dado que la población ha variado posteriormente, se trataría de una inconstitucionalidad sobrevenida. En apoyo de su tesis cita, finalmente, la Sala la doctrina de la STC 45/1992.

4. Por providencia de 12 de febrero de 2008 la Sección Segunda de este Tribunal acordó, a los efectos del art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si fuere notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite concedido mediante escrito ingresado en el Registro General de este Tribunal el día 7 de mayo de 2008. En el mismo señala, como cuestión previa, que el legislador autonómico de Castilla-La Mancha, con posterioridad a la celebración de las elecciones a Cortes convocadas por el Decreto impugnado, ha aprobado la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, que modifica el art. 16.2 cuestionado y procede a asignar a las provincias de Guadalajara y Toledo 8 y 12 escaños respectivamente. En la Exposición de motivos el propio legislador autonómico reconoce la distorsión de la representación política que suponía la evolución demográfica experimentada por algunas circunscripciones. Sin embargo esta modificación no supone la pérdida sobrevenida de objeto de la presente cuestión, pues tiene una proyección de futuro que no afecta al proceso en el seno del cual se interpuso.

En cuando al fondo, entiende que es muy amplio el margen de libertad que la Constitución confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho de sufragio pasivo mediante la configuración del correspondiente sistema electoral. El art. 23 CE no impone al legislador, por sí mismo, ninguna de las modalidades proporcionales o mayoritarias posibles de atribución de escaños. La ausencia de proporcionalidad no supondría por sí sola una vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, salvo que el sistema establezca diferencias irrazonables, injustificadas o arbitrarias de las que derive una discriminación. De este modo, conforme a la doctrina sentada en la STC 75/1985, la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio o razonamiento que la justifique.

El Estatuto de Autonomía, continúa el Fiscal General del Estado, prevé un mecanismo de adecuación al criterio de representación proporcional desde el momento en que contiene un mandato dirigido al legislador autonómico para que, a través de la ley, establezca la atribución de escaños a las circunscripciones electorales con criterios de distribución que atiendan a la población de cada provincia. Por ello, a su juicio, la situación denunciada no es sino una omisión legislativa derivada de la adecuación de la asignación de escaños a la nueva realidad poblacional. Una interpretación sistemática de la legislación autonómica permitiría adecuar la distribución de escaños a la realidad poblacional, de modo que no resulta contraria per se al principio de proporcionalidad del art. 152.1 CE.

Respecto a la lesión del principio de igualdad, dada la configuración legal del derecho del art. 23.2 CE, las elecciones de Castilla-La Mancha en 2007 se desarrollaron en condiciones legales de igualdad conforme al modelo legalmente vigente en dicho momento electoral. Dado que, pese al mandato contenido en el art. 10 del Estatuto de Autonomía, el acto legislativo exigible para adecuar la realidad poblacional de Guadalajara a la proporcionalidad no se había producido, la discriminación no nace de la ley, sino de la ausencia de acto legislativo.

Por todo ello el Fiscal General del Estado cree que la quiebra del principio de proporcionalidad y su repercusión sobre el principio de igualdad no existe, ya que de la normativa estatutaria debería haber nacido una reforma legislativa que recogiera la evolución demográfica experimentada para adecuar a ella el número de escaños, que no se produjo. En conclusión, interesa que se dicte Auto acordando la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que carece manifiestamente de fundamento.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha es determinar si el art. 16.2 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la Ley 8/1998 vulnera los arts. 14 y 23.2 CE. Ese precepto cuestionado dispone que “de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha a cada provincia le corresponde el siguiente número de diputados: Albacete, 10 diputados; Ciudad Real, 11 diputados; Cuenca, 8 diputados; Guadalajara, 7 diputados; Toledo, 11 diputados”.

La Sala a quo considera contrario a los preceptos constitucionales citados que esa atribución de escaños no haya sido complementada mediante Ley para adecuar los escaños correspondientes a cada provincia a su proporción real de habitantes, aplicando así lo dispuesto en el art. 152.1 párrafo 1 CE que establece que los Estatutos de las Comunidades Autónomas regularán 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”.

2. El específico mandato de igualdad contenido en el art. 23.2 C.E. en relación con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo tiene una dimensión preferentemente reaccional y subjetiva, como derecho de igualdad en la legalidad, que, sin embargo, no puede hacernos olvidar su otra dimensión objetiva, como derecho frente al legislador. El derecho del art. 23.2 CE opera, en principio, en el marco que la ley establezca, si bien la Constitución, cuando establece en su art. 152.1 la exigencia de representación proporcional como garantía objetiva del ordenamiento electoral, la proyecta sobre el contenido del derecho mediante la vinculación del legislador a ese mandato (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 4). En su virtud el concreto derecho a acceder a la condición de diputado solamente podrá considerarse realizado en su plenitud si el sistema electoral respeta el criterio de la proporcionalidad (STC 75/1995, de 17 de mayo, FJ 5). Así pues nada obsta a que la Ley objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad pudiera, en principio, ser sometida a juicio respecto a su compatibilidad con el art. 23.2 CE.

Sin embargo la cuestión de inconstitucionalidad, en los términos contenidos en el Auto de planteamiento, resulta notoriamente infundada, de modo que un examen meramente preliminar de la duda suscitada permite apreciar su falta de viabilidad.

Efectivamente, la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o formación electoral un mandato en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada uno una representación, si no matemática, cuanto menos sensiblemente ajustada a su importancia real (STC 40/1981, de 18 de diciembre). Su estrecha relación con la interdicción específica de desigualdades en el acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) se pone de manifiesto en el hecho de que las distorsiones, incluso inevitables, en el principio de proporcionalidad se plasman necesariamente en diferencias de trato entre las candidaturas de las diferentes circunscripciones.

En otras ocasiones este Tribunal Constitucional ha señalado que la exigencia de proporcionalidad -que no es sino una expresión del valor supremo que, según el art. 1.1 CE, representa el pluralismo- ha de verse como un imperativo de “tendencia”, que orienta pero no prefigura la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990 y 45/1992, entre otras). Así, “El sistema proporcional puede asumir diversas variantes, y no puede excluirse que el legislador autonómico, a la hora de configurar la variante concreta a seguir, en el uso de su libertad de configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad. En tanto el legislador autonómico se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales”(STC 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 6).

El mandato de de proporcionalidad puede, pues, ser legítimamente conjugado con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos (STC 75/1995, de 17 de mayo, FJ 5), pero también con otros criterios, como son la adecuada representación de los diversos territorios que forman la Comunidad Autónoma. El propio Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha ha aplicado, en su art. 10.2, este criterio disponiendo una asignación de escaños mínima para cada una de las provincias, que coincide con la que realiza la Ley que cuestiona el órgano judicial proponente.

En resumen, como ya afirmamos en la STC 40/1981, “la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible”.

La aplicación al caso concreto de esta doctrina supone que, por razones vinculadas con la efectividad en la actuación y organización del poder público autonómico, las distorsiones de la proporcionalidad originadas por el mero paso del tiempo y la evolución de los flujos poblacionales no siempre podrán ser corregidas de manera inmediata por el legislador. Del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre distribución provincial de escaños, por más que una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaño puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución provincial.

No ha sucedido así en esta ocasión. Es cierto que, conforme con los datos de que se disponían en el momento en que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad, había provincias con un número de habitantes y electores muy similar (Cuenca y Guadalajara) a las que, sin embargo, se les atribuía distinto número de escaños junto a otras a las que, pese a la significativa diferencia de población (Toledo y Ciudad Real), se les atribuía el mismo número. En concreto, las diferencias poblacionales que sustentaron el recurso contencioso-administrativo sólo se plasman con el Real Decreto 1627/2006, de 29 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas a 1 de enero de 2006, publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 30 de diciembre de 2006, es decir poco más de tres meses antes de que se dictara el Decreto de convocatoria objeto del recurso contencioso administrativo.

Junto a ello ha de tenerse en cuenta, también, que la desproporción ocasionada no resultaba especialmente intensa, bastando con añadir un nuevo diputado a los atribuidos a las provincias de Guadalajara y Toledo para recuperar la situación ideal de proporcionalidad posible, tal y como ha hecho la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha en este aspecto, de modo que no cabe apreciar una desigualdad de trato lesiva del derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 CE.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8015-2007, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Madrid, a veintidós de julio de dos mil ocho.