|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 62/2019 |
| Fecha | de 18 de junio de 2019 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón. |
| Núm. de registro | 976-2019 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 976-2019 |
| Fallo | Mantener la suspensión del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 15 de febrero de 2019 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los siguientes preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón (“Boletín Oficial de Aragón” núm. 132, de 10 de julio de 2018): arts. 1.1; 1.2; 2.1; 2.2 d) y e) [en este último caso exclusivamente respecto del término “pacto”]; 3; 4; 5.1; 5.2 b); 7.1.c); 9; 10.1; 13; 14 a 22; 25; 26.1, 2 y 3; 27; 32 a); 33.5; disposiciones adicionales segunda y tercera y disposición final tercera.

En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 CE, en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produzca la suspensión del art. 7.1 c) de la ley impugnada.

2. Por providencia de 26 de febrero de 2019, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Diputación General y a las Cortes de Aragón, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

Asimismo, se tuvo por invocado el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del art. 7.1 c) de la ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, acordándose dicha publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que tuvo lugar el 6 de marzo de 2019) y en el “Boletín Oficial de Aragón” (lo que se produjo el 13 de marzo de 2019).

3. Por escritos registrados en este Tribunal los días 8 y 15 de marzo de 2019, los presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados, respectivamente, comunicaron los acuerdos de las mesas de las diputaciones permanentes de las Cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el 3 de abril de 2019, el letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón se personó en el proceso y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones; petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de esa misma fecha, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. Por medio de un escrito presentado también el 3 de abril, el letrado de las Cortes de Aragón comunicó el acuerdo de la Cámara de personarse en el proceso y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones; solicitud a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de 4 de abril, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

6. El 15 de abril de 2019 tuvo entrada el escrito de alegaciones del letrado de las Cortes de Aragón en virtud del cual solicitaba la desestimación íntegra del recurso promovido por el presidente del Gobierno.

7. Mediante escrito de 22 de abril de 2019, presentó sus alegaciones el letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, interesando igualmente que se desestimara el recurso.

8. Por diligencia de ordenación de 26 de abril de 2019, el Pleno del Tribunal acordó oír a las partes personadas para que en el plazo de cinco días expusieran lo que estimaran procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión del art. 7.1 c) de la ley impugnada.

9. El abogado del Estado evacuó el traslado anterior mediante escrito registrado el 9 de mayo de 2019, interesando el mantenimiento de la suspensión, por las siguientes razones:

a) Tras sintetizar la doctrina constitucional sobre este tipo de incidentes, con cita, entre otros, de los AATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, y 105/2010, de 29 de julio, FJ 2, destaca que, con arreglo a la misma, debe ponderarse la gravedad de los perjuicios que se ocasionarían en el caso de que se levantara la suspensión. Es la parte demandante —añade— la que debe razonar sobre los perjuicios que justifican el mantenimiento de la suspensión, sin que deban aducirse argumentos referidos al fondo ni otros distintos de los derivados del levantamiento de la suspensión.

b) Resalta que en la demanda solo se invocó el art. 161.2 CE respecto del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, cuyo contenido debe conectarse con el art. 7.2 de dicha ley (no impugnado), según el cual la condición política de aragonés otorga el pleno ejercicio de los derechos políticos contemplados en el Estatuto, en la citada ley y en el resto del ordenamiento.

El abogado del Estado subraya que el art. 7.1 c) atribuye la condición política de aragonés y, con ello, el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en los procesos electorales, no solo a los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en Aragón y a los residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en dicha Comunidad [letras a) y b)], sino también a los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa, aunque residan fuera de Aragón, siempre que lo soliciten de acuerdo con lo dispuesto en la ley.

Este nuevo supuesto basado en la vecindad civil contradice el art. 4 del Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica de régimen electoral general y la competencia del Estado en materia de ejercicio de derechos fundamentales reconocida en el art. 149.1.1 CE. Con la regla indicada se afecta también al art. 23 CE, pues la participación política dependería de la vecindad civil además de la vecindad administrativa, cuando todos los Estatutos de Autonomía sin excepción vinculan los derechos políticos a esta última exclusivamente.

c) El abogado del Estado argumenta que el levantamiento de la suspensión afectaría gravemente al interés general porque daría lugar a que ejercieran su derecho al voto personas con vecindad civil aragonesa a quienes no les corresponde participar en el correspondiente proceso electoral de acuerdo con su vecindad administrativa. Puntualiza, además, que la norma no se circunscribe a las elecciones autonómicas, por lo que cabría aplicarse también al resto de procesos electorales. Así, afectaría a las elecciones que se celebren hasta tanto no recaiga Sentencia, lo que justifica el periculum in mora.

En segundo lugar, se perjudicaría también al interés particular de los ciudadanos que, teniendo vecindad civil aragonesa, optaran por ejercer sus derechos políticos en Aragón. Al no constar inscritos en el censo electoral, que se configura por la vecindad administrativa, el voto les sería impedido o sería declarado nulo, lo que supondría un grave daño para la confianza legítima de dichos ciudadanos en el ordenamiento.

Por consiguiente, concluye que debe mantenerse la suspensión del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018.

10. Mediante escrito también de 9 de mayo presentó sus alegaciones el letrado de las Cortes de Aragón, en las que solicita que se levante la suspensión, con base en los siguientes razonamientos:

a) Corresponde al Gobierno demostrar o, al menos, razonar los daños y perjuicios de difícil o imposible reparación (cita el ATC 11/2018, de 7 de febrero, FJ 3), lo que considera que no se ha hecho.

b) No se dan las circunstancias para mantener la suspensión, puesto que el art. 7.1 c) de la ley impugnada requiere de un desarrollo para tener efectos, al remitirse a “lo dispuesto en la ley”. A su juicio, la remisión es a la ley estatal, por lo que no hay cambio respecto de la situación actual ni, por consiguiente, daños ni perjuicios. Pero, aun cuando se entendiera que se remite a leyes aragonesas que pudieran no respetar la legislación electoral general, sería en el momento de aprobarse aquellas cuando podría estar justificada la suspensión. Por tanto, el recurso es preventivo, lo que es incompatible con la naturaleza abstracta de este proceso constitucional.

c) Por último, el letrado de las Cortes de Aragón descarta que concurran ninguna de las circunstancias excepcionales que el Tribunal Constitucional ha admitido para mantener la suspensión: ni hay similitud intensa o coincidencia literal con otras normas ya declaradas inconstitucionales o nulas (fumus boni iuris); ni la norma impugnada es utilizada para bloquear competencias estatales.

11. A través de un escrito presentado el 13 de mayo de 2019, el letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón solicitó el levantamiento de la suspensión, con los siguientes argumentos:

a) El Estatuto de Autonomía de Aragón, a diferencia de otros estatutos, deja abierta la posibilidad de que se pueda atribuir la condición política de aragoneses a los ciudadanos españoles que cumplan los requisitos que pueda establecer la legislación aplicable. Es decir, no cierra la definición de “condición política de aragoneses”, aunque reserva a la ley su concreción.

La Ley de las Cortes de Aragón 8/2018 satisface esta reserva de ley, sin que vulnere ningún precepto constitucional el que los ciudadanos con vecindad civil aragonesa residentes fuera de Aragón puedan participar en las elecciones periódicas que elijan al parlamento que tiene la competencia para legislar sobre el derecho civil foral aragonés, que se les aplica por su estatuto personal. Además, la condición política de aragonés también puede afectar a otros derechos que el estatuto o las leyes autonómicas reserven a quienes tienen tal condición.

b) Esta regulación entronca históricamente con el Derecho foral de Aragón y con la actualización de los derechos históricos. Si algo se mantuvo tras los decretos de nueva planta fue la condición natural de aragonés, con reserva de plazas a favor de tales personas en las instituciones de autogobierno. Reflejo de lo anterior es el art. 9.2 del estatuto, según el cual el Derecho foral tendrá eficacia personal y será de aplicación a quienes tengan vecindad civil aragonesa, independientemente de su residencia.

c) La suspensión del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018 supone impedir el ejercicio de un haz de derechos y, en especial, el derecho al sufragio de aquellos que, no teniendo vecindad administrativa en Aragón, conserven la vecindad civil aragonesa y comuniquen esta circunstancia para ser incluidos en el censo electoral.

Además, el levantamiento de la suspensión no generaría graves perjuicios porque la mayoría de los derechos que reconoce la Comunidad de Aragón son territoriales y, en cuanto al ejercicio del sufragio activo y pasivo, tendrá un alcance muy minoritario y con una relevancia meramente simbólica.

En conclusión, no considera que existan perjuicios actuales, presentes ni futuros para el caso de que se levante la suspensión del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución es determinar si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, que se encuentra suspendido como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno.

Si bien el recurso de inconstitucionalidad alcanza a diversos preceptos de la citada ley, el art. 161.2 CE solo se invocó en relación con el art. 7.1 c), precepto que atribuye la condición política de aragoneses a los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa, aunque residan fuera de la Comunidad, siempre que lo soliciten de acuerdo con lo dispuesto en la ley. Esta previsión se ha de conectar con las letras a) y b) del mismo art. 7.1, no impugnadas, según las cuales tienen tal condición los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en Aragón y los residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en dicha Comunidad, respectivamente.

Según se ha expuesto en los antecedentes, el abogado del Estado interesa el mantenimiento de la suspensión, mientras que la representación procesal de las Cortes de Aragón y la del Gobierno de la Comunidad han solicitado su levantamiento.

2. Acerca de la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros a los que debe ajustarse su resolución, procede remitirse, para evitar reiteraciones, a nuestra consolidada doctrina (por todos, ATC 97/2018, de 18 de septiembre, FJ 2).

Conforme a dicha doctrina, el examen de este incidente debe abordarse partiendo de las razones esgrimidas por el abogado del Estado en favor de mantener la suspensión. Para ello utilizaremos el criterio de ponderación de intereses y perjuicios que, es el de aplicación general (ATC 97/2018, FFJJ 2 y 3).

a) El escrito por el que se solicita que se ratifique la suspensión aduce que los perjuicios derivados de la aplicación del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018 serían graves, pues se permitiría participar en los procesos electorales a personas que no pueden hacerlo según las normas actualmente en vigor, lo que afectaría también a la confianza legítima de tales personas en el ordenamiento.

Frente a lo anterior, el representante de las Cortes de Aragón apela al carácter preventivo del recurso de inconstitucionalidad presentado. Por su parte el letrado del Gobierno autonómico sostiene que su aplicación tendrá un alcance muy minoritario y meramente simbólico, por lo que el levantamiento de la suspensión no generaría graves perjuicios.

b) El precepto cuya suspensión debe mantenerse o levantarse amplía el ámbito de quienes tienen la condición política de aragoneses, lo que determina, entre otros aspectos, su derecho al sufragio activo y pasivo. Lo anterior significa que el levantamiento de la suspensión podría afectar a los procesos electorales que se celebren antes de que recaiga sentencia en el presente proceso constitucional.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre incidentes de suspensión referidos a normas que afectaban a procesos electorales. Tal es el caso del ATC 5/2003, de 14 de enero, que resolvió el incidente de suspensión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 16.4 de la Ley del Parlamento de les Illes Balears 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma, en la redacción dada por el art. 1 de la Ley 6/2002, de 21 de junio; ley mediante la que se introducía una novedad en las reglas sobre formación de candidaturas para las elecciones al Parlamento autonómico, imponiendo la alternancia entre hombres y mujeres.

El criterio del ATC 5/2003 fue mantener la suspensión de la ley autonómica con el argumento de que, en caso de celebrarse un proceso electoral con la aplicación de dicha exigencia para las candidaturas, “la representación política surgida de tal proceso electoral podría quedar en entredicho, resultando también afectados los intereses particulares de los representantes mismos, hombres o mujeres, siendo unos y otros intereses difícilmente reparables” (FJ 7).

El citado auto recordaba que el principio de seguridad jurídica “no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas” (STC 227/1988, FJ 10), pero tampoco permite que se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes (STC 46/1990, FJ 4). Tras lo cual razonaba que “lo que aquí está en juego es la celebración de un proceso electoral y podrían ser cuestionados no sólo sus resultados, en el supuesto de declaración de inconstitucionalidad del precepto, sino el curso mismo que conduce a su celebración (arts. 49 y 114 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general), [por lo que] el quebranto del principio de seguridad jurídica que todo ello genera aconseja el mantenimiento de la suspensión” (FJ 7).

El razonamiento del ATC 5/2003 fue reiterado en el ATC 71/2003, de 26 de febrero, respecto de otra ley autonómica equivalente (el art. 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de dicha Comunidad Autónoma).

El mantenimiento de la suspensión fue asimismo el criterio adoptado por el ATC 139/2012, de 3 de julio, referido igualmente a un proceso electoral, en concreto el art. 6.2 c) de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la redacción dada al mismo por el art. 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre; norma que excluía a los alcaldes, a los presidentes de diputación provincial y a los presidentes de mancomunidades de municipios de la posibilidad de concurrir a las elecciones al Parlamento autonómico. Al respecto, con cita de los ya mencionados AATC 5/2003 y 71/2003, el ATC 139/2012, FJ 3, estimó que “cuando en un incidente procesal como el que nos ocupa lo que está en juego es un proceso electoral, el levantamiento de la suspensión podría determinar una quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)”.

c) Lo resuelto en los casos que se han citado nos lleva a adoptar ahora una solución idéntica. El art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018 reconoce la condición política de aragoneses y, con ella, el pleno ejercicio de los derechos políticos contemplados en el ordenamiento jurídico (art. 7.2), que incluyen el derecho al sufragio activo y pasivo, a “los ciudadanos españoles con vecindad civil aragonesa, aunque residan fuera de Aragón, siempre que lo soliciten con arreglo a lo dispuesto en la ley”.

Así, en caso de levantarse la suspensión de la vigencia de este precepto, en los futuros procesos electorales podrían solicitar participar como electores y elegibles en Aragón personas a quienes no les está permitido según la normativa actual, que está basada en la vecindad administrativa y no en la civil (art. 4 del Estatuto de Autonomía de Aragón —Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril—, en conexión con los arts. 2 y 3 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón y con los arts. 4 y 31 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general). Lo anterior generaría incertidumbre sobre dónde deben ejercer sus derechos políticos las personas a las que se refiere la norma impugnada y, si se aplicara esta y fuera luego declarada inconstitucional, se podrían cuestionar los correspondientes resultados electorales, con grave daño para la seguridad jurídica (ATC 5/2003, FJ 7).

Frente a lo anterior, el letrado de las Cortes de Aragón tan solo esgrime el carácter preventivo del recurso. Por su parte, el letrado del Gobierno de Aragón, admitiendo que la norma produciría un efecto inmediato en el derecho al sufragio activo y pasivo, aduce en defensa del levantamiento de la suspensión que “tendrá un alcance muy minoritario” y “una relevancia meramente simbólica”; lo cual no hace sino confirmar el perjuicio para la seguridad jurídica de los procesos electorales y para los derechos de los propios electores y elegibles.

Por consiguiente, se debe mantener la suspensión del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión del art. 7.1 c) de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón.

Madrid, a dieciocho de junio de dos mil diecinueve.