

fictos colectivos. No cabe, como pretende la sentencia, aislar las funciones del sindicato y de los representantes en la empresa, pues la acción sindical no puede parcelarse disolviendo su contenido en atribuciones diferenciadas en perjuicio del Sindicato, de modo que se le pueda excluir de alguna de sus facetas. Aquellas normas resultan necesarias porque los órganos de representación en la empresa, aparte de su indirecta vinculación con el artículo 129.2 de la Constitución, son creación de la ley y sólo poseen las competencias que ésta expresamente les atribuya, mientras que el Sindicato está reconocido en la Constitución y de ella recibe sus funciones, formando parte de la libertad sindical, como dijo la sentencia de 29 de noviembre de 1982, el derecho a que los sindicatos realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado y con las coordenadas que a esta institución hay que reconocer, y entre las que se encuentra la posibilidad de ejercer en nombre de los trabajadores el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (artículo 37.2 de la Constitución) que conlleva el derecho a la incoación del conflicto, pues si este precepto no agota su contenido en el planteamiento formal del conflicto colectivo, es indudable que lo comprende.

Tercero.—En el presente caso no ha sido discutido por las partes la capacidad abstracta del Sindicato para el planteamiento del conflicto sino que, al margen de los problemas relativos al ámbito del conflicto colectivo y sus consecuencias, lo discutido por el Banco de Vizcaya ha sido la implantación del Sindicato que, conforme a la doctrina de este Tribunal, es requisito necesario para que en cada caso concreto la relación jurídica procesal pueda quedar regularmente trabada.

A estos efectos, conviene señalar que el concepto de implantación no puede ser confundido, como parece entender la demanda, con el de representatividad en el sentido de que este último es valorado por el Estatuto de los Trabajadores para atribuir legitimación para la negociación colectiva de eficacia general (artículo 87) o para la representación institucional en defensa de los intereses generales de los trabajadores ante la Administración Pública u otras Entidades u Organismos que la tengan prevista (disposición adicional sexta), por lo que no cabe argumentar sobre la ausencia de miembros del Sindicato en los Comités de Empresa o, incluso, sobre la falta de presentación del mismo a los procesos electorales. Esto último supone que el Sindicato se autoexcluye de la participación en los órganos de representación e igualmente de las consecuencias que la representatividad lleva aparejadas, pero en modo alguno conduce a la pérdida por parte del Sindicato de su cualidad de tal ni a la reducción de los derechos que por tal cualidad le corresponden por formar parte del contenido esencial de la libertad sindical. De forma que si cuando un Sindicato reúne los requisitos de representatividad necesarios en el ámbito de que se trata es evidente que posee implantación suficiente, lo contrario va no es exacto, y en el supuesto de autos, difícilmente cabe negarla a la AMIBV, asociación sindical debidamente registrada conforme a la Ley 19/1977, de 1 de abril cuya finalidad, de conformidad con sus estatutos, consista en la defensa de los intereses profesionales de los sujetos sobre los que precisamente recae el conflicto colectivo, ya que como prueban los documentos auténticos aportados al proceso, con su contenido suficientemente expreso, posee un nivel de afiliación de dichos trabajadores que oscila entre el 17 y cerca del 30 por 100 —según se acepta una u otra posición interpretativa de las partes— del conjunto de los trabajadores del Banco de Vizcaya que ostentan la categoría de Jefes, lo que supone una implantación necesaria y la relación directa con el objeto del litigio para permitirle la incoación del conflicto, aunque no agrupe a la mayoría de los trabajadores con tal categoría.

La denegación a un Sindicato con implantación suficiente de la legitimación para instar un procedimiento de conflicto colectivo supone un atentado a la libertad sindical, y al tiempo, teniendo en cuenta que cuando el conflicto versa sobre la interpretación o aplicación de una norma preexistente se traduce fundamentalmente en un proceso judicial, tal denegación

implica una negativa injustificada del acceso a la jurisdicción bien sea abstracta o concreta y, por lo mismo, una vulneración del derecho a la tutela efectiva, cuya invocación, frente a lo expuesto por el Ministerio Fiscal, no es meramente retórica.

Cuarto.—Si de estas consideraciones generales se desciende al específico supuesto en que el amparo se solicita, y se tiene en cuenta la delimitación que se llevó a cabo en el fundamento primero de esta sentencia, es obligado llegar a la conclusión de la imposibilidad de otorgar el amparo, porque, con independencia del erróneo razonamiento de la resolución impugnada en lo que atañe a la legitimación general de los Sindicatos para la incoación de conflictos colectivos, no se ha producido la vulneración que se denuncia.

La sentencia del Tribunal Central de Trabajo fundamenta su decisión, consistente en una declaración de nulidad de actuaciones —que al margen de su mayor o menor acierto no ha sido impugnada por la demandante—, en la actuación de un organismo administrativo incompetente provocada por la discrepancia entre el ámbito territorial de afectación del conflicto y el ámbito en que efectivamente se planteó; materia sobre la que, como ya se dijo, este Tribunal no puede pronunciarse porque expresamente se ha excluido del presente recurso de amparo, y aunque tal resolución negó legitimación a la Asociación Sindical actora, lo realizó a través de un «órbiter dicta», sin trascendencia alguna en el fallo; fallo que por su contenido habría de permanecer subsistente, por lo que el Tribunal una vez restablecida la debida interpretación desde la Constitución sobre la legitimación también en «órbiter dicta» no puede recogerla como existente en su fallo, atendiendo a la debida congruencia, ya que, en todo caso, la vulneración de los derechos de libertad sindical y de tutela judicial efectiva no pueden producirse simplemente por una fundamentación jurídica deficiente, sino porque, en relación al concreto supuesto en que el problema se suscita, se haya negado el libre ejercicio de la acción sindical e impedido injustificadamente el acceso a la jurisdicción, y en el caso presente esto no ha sucedido así, toda vez que la revocación por el Tribunal Central de Trabajo —presuntamente productora de tal vulneración— de la sentencia de la Magistratura lo ha sido por razones ajenas a la legitimación, que como se ha repetido no ha sido cuestionada en el proceso de amparo, y que nunca alcanzaría a la legitimación para ejercer acciones administrativas y judiciales por los Comités de Empresa de Barcelona y Sevilla, que habría que respetar, por lo que en definitiva, el pronunciamiento de dicho Tribunal Central ha de considerarse con sentido y con autoridad de cosa juzgada.

Debiendo precisarse en conclusión, que a pesar de nuestra limitación decisoria, ha de entenderse que el Sindicato recurrente está legitimado constitucionalmente para entablar en lo sucesivo los procedimientos administrativos y judiciales pertinentes sobre los conflictos colectivos.

FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el recurso de amparo promovido por la Asociación de Mandos Intermedios del Banco de Vizcaya contra la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 18 de julio de 1982 que, revocando la anterior de la Magistratura de Trabajo número 3 de Sevilla, declaró la nulidad de actuaciones en autos sobre conflicto colectivo. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo final del fundamento jurídico cuarto de esta resolución.

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

Dada en Madrid a 11 de mayo de 1983.—Manuel García-Pelayo Alonso.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

14447 Pleno. Recurso previo de inconstitucionalidad número 132/1983. Sentencia número 38/1983, de 18 de mayo.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso previo de inconstitucionalidad número 132/1983, promovido por don José María Ruiz Gallardón, como comisionado de cincuenta y cinco Diputados más, contra el texto defini-

tivo del proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican determinados artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. Ha comparecido el Abogado del Estado en representación del Gobierno y ha sido ponente el Magistrado don Francisco Pera Verdaguer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Don José María Ruiz Gallardón, en su calidad de comisionado de cincuenta y cinco Diputados, mediante escrito presentado ante este Tribunal el día 3 de marzo último, promovió recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican determinados artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, así como contra los artículos 5.º, 6.º y 7.º de la referida Ley Orgánica, por entender en cuanto a éstos que vulneran el artículo 141 de la Constitución, y en cuanto a la totalidad del texto, por vulnerar, por su naturaleza orgánica, lo establecido en el artículo 81 de la misma Constitución, interesando en el propio escrito se decretara la suspensión de la tramitación del

texto recurrido y, en consecuencia, la suspensión también de la entrada en vigor del mismo texto que había sido publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del inmediato anterior día 2 del mismo mes de marzo.

Segundo.—La Sección Cuarta de este Tribunal, mediante providencia del día 4, teniendo en cuenta que se había producido la publicación de la Ley 6/1983, de 2 de marzo, en el «Boletín Oficial del Estado», acordó no admitir a trámite el referido escrito inicial, contra cuya providencia se interpuso por la parte afectada recurso de súplica en demanda de que se dejara sin efecto aquel proveído y se admitiera a trámite el recurso de inconstitucionalidad de que se trata con suspensión de la tramitación del texto impugnado todo ello por entender que de acuerdo con el artículo 79.2 de la LOTC, la simple interposición del recurso suspenderá automáticamente la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos, disponiendo los Diputados y Senadores de un plazo de tres días desde que el texto definitivo del proyecto recurrible estuviere concluido, plazo de tres días que no fue respetado, a lo que hay que añadir que el texto impugnado no se hallaba vigente cuando el recurso se interpuso, toda vez que la disposición final de la Ley recurrida expresa que la misma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

El Pleno del Tribunal en 8 de marzo recibió para sí la competencia para conocer el recurso de súplica, resolviéndolo mediante auto del día 21 del mismo mes, estimatorio del recurso de súplica, dejando sin efecto la providencia del día 4 y acordando comunicar a los Presidentes de ambas Cámaras y del Gobierno la interposición del recurso previo de inconstitucionalidad, a los efectos de la suspensión que se decreta de la normativa contenida en la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, en lo que afecta a la elección de Diputados provinciales (artículos 6, 7 y 8), ordenando su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y otorgando a la parte recurrente un plazo de diez días para que precise o complete la impugnación, recurso de súplica que fue resuelto de tal modo, previo traslado al Congreso de Diputados, al Senado y al Gobierno para que pudieran alegar lo que consideraran procedente, traslado que fue evacuado por el Abogado del Estado en representación del Gobierno, oponiéndose al recurso de súplica por estimar que la providencia impugnada se ajustaba a la legalidad al no ser viable un recurso previo de inconstitucionalidad frente a una Ley aprobada por las Cortes Generales, promulgada y publicada en el «Boletín Oficial del Estado».

Tercero.—La parte recurrente en 5 de abril presentó escrito ante este Tribunal, pidiendo de relieve que el recurso previo de inconstitucionalidad tiene en este caso unas características especiales derivadas del hecho de la publicación anticipada del texto en el «Boletín Oficial del Estado», lo que puede obligar al Tribunal a realizar pronunciamientos inéditos en relación con el artículo 79, 3, b), de la LOTC, recurso que fundamenta primeramente en la condición de Ley Orgánica indebidamente atribuida al texto que se recurre y ello en razón a las consideraciones que verifica sobre la naturaleza jurídica de las Leyes Orgánicas, siendo la reserva de Ley Orgánica una garantía que la Constitución otorga a las minorías en el Parlamento, sucediendo que en nuestro primer texto legal existe una clara separación entre las materias que han de ser reguladas por Ley Orgánica y las que han de serlo por otras normas, todo lo cual se deriva del examen conjunto de los artículos 81 de la CE y 28.2 de la LOTC, siendo relevante que nunca una materia aprobada por Ley Orgánica podrá ser derogada por una Ley ordinaria posterior, de lo que se infiere la importancia del tema a los efectos del presente recurso, en amparo de cuya tesis invoca también la sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981.

Argumenta asimismo en el sentido de que el texto recurrido no puede tener otro carácter que el de Ley ordinaria, porque se trata de una norma reguladora de las elecciones locales, y de acuerdo con el artículo 81.1 de la CE se impone la Ley Orgánica tan sólo para la que regule el régimen electoral general, el cual entiende la parte que no la integran las elecciones locales, postura que cree puede apreciarse en la sentencia de este Tribunal de 18 de diciembre de 1981, aparte lo cual analiza con detalle la doctrina científica patria sobre este punto, concluyendo que no es materia que corresponda a Ley Orgánica, por lo que el texto es inconstitucional al no quedar este punto a criterio de las Cortes, tesis que ampara también en la sentencia de 13 de febrero de 1981.

Ya bajo otro aspecto se alega la inconstitucionalidad por incompetencia de las Cortes Generales, puesto que la Constitución, al exigir el rango de Ley Orgánica para regular el régimen electoral general, está declarando que es competencia del Estado, pero el silencio en cuanto a las elecciones locales permite sostener que la solución es otra, buscándola en otros pasajes de la normativa, con cuya finalidad razona acerca de que las elecciones locales son parte integrante del régimen local, esto es, que quien tiene la competencia en materia local, la tiene también indirectamente en materia de elecciones locales, y en tal sentido analiza las vicisitudes legislativas históricas patrias, para concluir que cuando la Constitución habla de régimen local, está pensando también en las elecciones locales, y siendo ello así, de los artículos 149.1.18, 149.1.2 y 151.1 de la Constitución Española, así como de la atribución que en los distintos Estatutos de Autonomía se hace a los órganos de dichos Entes en materia de régimen local, en definitiva, hay que admitir que también a tales Entes compete la normativa sobre elecciones locales, a salvo, claro está, la competencia estatal en cuanto a

legislar sobre las normas básicas, bien que, ciertamente, por virtud de las disposiciones transitorias que aparecen en los Estatutos de Autonomía pueden continuar en vigor las actuales Leyes y disposiciones del Estado. Este punto estima la parte recurrente que solamente puede resolverse precisando el Tribunal en su sentencia cuáles son los preceptos que tienen carácter básico, de aplicación permanentes en el tiempo sobre todo el territorio nacional, señalando igualmente los preceptos concretos que no poseen tal carácter o, alternativamente, que la sentencia disponga que únicamente serán aplicables en el futuro los preceptos de carácter básico y los no básicos dejarán de ser aplicables en el momento en que sean sustituidos por las normas emanadas de los Parlamentos Autonómicos.

Prende que los artículos que afectan a las Diputaciones Provinciales son inconstitucionales por violación de la garantía institucional de la provincia, siendo claro que una de las instituciones consagradas en la Constitución y protegidas por la misma lo es la provincia, que nuestro primer texto define como una agrupación de municipios, poniendo de relieve que la nueva regulación desnaturaliza tal agrupación de municipios primando la mayoría electoral de los grandes en detrimento de los pequeños, en apoyo de cuya pretensión y a la luz del artículo 3.º del Código Civil analiza el artículo 141.1 de la Constitución Española, examinando también la plasmación legislativa del verdadero carácter de la provincia en el derecho histórico español, así como la elaboración parlamentaria del referido artículo 141 de la Constitución Española, resaltando que ha de existir un equilibrio de intereses municipales, cuya garantía es un aceptable pie de igualdad entre ellos, porque si la proporción desaparece en beneficio de algunos, o incluso de uno de ellos, es inevitable que la Diputación Provincial se incline también desproporcionadamente en beneficio de éstos, difuminándose los auténticos intereses provinciales, enunciando por vía de ejemplo la alteración numérica que supondrá en determinadas provincias la aplicación del sistema nuevo impugnado, invocando finalmente bajo estos aspectos el contenido de la sentencia de este Tribunal de 23 de julio de 1981, que vino a reconocer la garantía institucional de la provincia.

Se ampara también el recurso previo en la inconstitucionalidad del nuevo texto por violación de las condiciones del voto señaladas en la Constitución, citando al efecto su artículo 140 y, en particular, el principio de igualdad que ha de regir en el sufragio para elección de Concejales, tesis que ampara en citas doctrinales y jurisprudenciales, de todo lo cual extrae que la desigualdad del resultado del voto es un fenómeno inevitable en la realidad política cotidiana, por lo que la fragilidad del argumento jurídico de la igualdad con el que se pretende justificar la reforma de la Ley Electoral es palmaria. Concluye en este punto expresando que la presunta desigualdad del valor del voto, según se trate de vecinos de un municipio grande o pequeño, es consecuencia de una desigualdad de hecho como es el tamaño de los municipios y de una exigencia impuesta en la norma constitucional, cual es que la provincia es una agrupación de municipios; desigualdades externas que justifican la desigualdad del valor del voto, estando la Ley ordinaria vinculada a estos principios, cuyo desconocimiento implicaría su inconstitucionalidad y consiguiente invalidez.

Cuarto.—La parte recurrente finalizó el escrito de anterior referencia con la súplica de que en su día se dé lugar al recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo de la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 36/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, y se declara:

1.º La inconstitucionalidad de la totalidad del texto impugnado por:

a) Infracción del artículo 81 de la Constitución, en cuanto se ha seguido en su tramitación el correspondiente a Ley Orgánica.
b) Por infracción de los artículos 148 y 149, también de la Constitución, en cuanto que no se ha limitado dicha Ley al establecimiento de las correspondientes bases.

2.º La inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 del texto impugnado de la Ley 6/1983, de 2 de marzo, por infracción de los artículos 137, 140 y 141, todos de la Constitución, por no respetar la garantía institucional de la provincia y de las condiciones constitucionales del voto.

3.º La ineficacia de dicha Ley como consecuencia implícita y necesaria de la inconstitucionalidad.

Subsidiariamente, también se solicita para el supuesto primero del presente suplico, se dicte por el Tribunal sentencia interpretativa que:

a) O bien precise los preceptos del texto impugnado que tiene carácter de base, con la consiguiente declaración de que la vigencia de los restantes únicamente se extiende hasta el momento en que por los distintos legisladores autónomos se haga uso de las facultades normativas en dicha materia.
b) O bien declare que sólo son de aplicación —indefinida— los preceptos del texto impugnado, aun sin explicitar los que tengan carácter básico, y que el resto, su vigencia, únicamente se extiende hasta el momento en que los legisladores autónomos hagan uso de sus facultades normativas sobre la precitada materia.

Quinto.—El «Boletín Oficial del Estado» número 81, del día 5 de abril, inserto edicto haciendo público la interposición del

recurso previo de inconstitucionalidad y la suspensión decretada de los artículos impugnados y por providencia del Pleno del Tribunal de día 14 del propio mes de abril se admitió a trámite el recurso previo de inconstitucionalidad, dándose traslado del escrito en el que se completaba la impugnación al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes y al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran oportunas.

Sexto.—El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, se personó en el procedimiento y formuló las alegaciones que estimó procedentes, comenzando por la delimitación del objeto del recurso, tanto por razón de congruencia con la pretensión como por la naturaleza del proceso, exponiendo que se trata de un recurso que se aproxima al recurso ordinario de inconstitucionalidad, siendo necesario que en el escrito de interposición se fije el texto o textos impugnados y los preceptos constitucionales en los que la impugnación se funde, precisiones que delimitan definitivamente la pretensión, sin que en el escrito posterior se pueda hacer otra cosa que precisar o concretar la impugnación o subsanar defectos, observándose que en el caso presente la demanda se desvía notoriamente del cauce procesal limitado por el escrito inicial de interposición. Por razón de congruencia con la naturaleza del proceso destaca el Abogado del Estado, la contradicción entre el contenido típico de los fallos previstos en el artículo 70. 3. b), de la LOTC y la pretensión de ineficacia de la Ley impugnada, que articula en el punto tercero del suplico, sin que se oculten las dificultades de una declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, por lo que este recurso previo asuma los perfiles definitivos de un recurso ordinario.

En cuanto al fondo del asunto, y por lo que respecta al carácter orgánico de la Ley impugnada, entiende que son inconsistentes los argumentos utilizados por los recurrentes para rechazar que dicha Ley deba comprenderse en la hipótesis del artículo 81 de la CE en el particular en que la misma se refiere a las Leyes que aprueben el régimen electoral general, entendiéndolo así el Abogado del Estado, porque el adjetivo «general» entraña una especificación de la noción de «régimen electoral», pero de ello no se deduce que absolutamente toda la materia relacionada con las elecciones tenga que incluirse en la reserva de Ley Orgánica, porque el adjetivo general no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral, quedando sujeto a la reserva de Ley Orgánica el régimen general, y fuera todo aquello que no deba formar parte de aquél. Por ello es falso el dilema de que o el régimen electoral local se sustrae de la reserva de Ley Orgánica o todo quedaría dentro de ella. Que la contraposición entre elecciones generales y parciales es la que ha nutrido el significado de la expresión de elecciones generales, y no como pretende la demanda, al contraponer elecciones generales a las locales. Repudia la identidad entre las expresiones del artículo 81.1 de la CE (régimen electoral general) y del artículo 101 de la misma (celebración de elecciones generales).

Sobre la supuesta inconstitucionalidad de la Ley por incompetencia de las Cortes Generales, pone de relieve que la misma parte recurrente admite la eficacia de la legislación del Estado, por cuyas normas se regirán las elecciones locales, por lo que se busca una sentencia interpretativa, sin que se haya precisado criterio alguno acerca de cuáles son las normas que por no estimarse básicas debieron quedar fuera de la regulación legal. Destaca que en ocasiones las elecciones locales no han sido reguladas dentro de la legislación local y expone que la competencia del Estado en esta materia se halla en la que posee el legislativo estatal para elaborar las Leyes orgánicas previstas en la Constitución.

En cuanto a la inconstitucionalidad por supuesta lesión de la provincia, en concreto en cuanto a los artículos 8, 7 y 8 de la Ley 6/1983, estima el Abogado del Estado que es difícil opinar que puede influir en la esencia de la institución provincial una norma que sólo incide sobre la forma de elegir a sus representantes, aunque ello se quiera amparar en el criterio de que la provincia es solamente una agrupación de municipios, ya que ante todo es una Entidad local con personalidad jurídica propia y también una circunscripción administrativa para la actuación del Estado, además de ser una agrupación de municipios, concepción total que hay que considerar para dar solución al problema planteado. La afirmación según la cual se atenta contra la provincia desde el momento en que desnaturaliza la agrupación de municipios y prima la mayoría electoral de los grandes en detrimento de los pequeños, entraña un juicio puramente político. Rechaza las consideraciones expuestas por los demandantes, de índole sistemática, histórica y finalista, por estimar que todas ellas adolecen del mismo defecto de perspectiva que ya se resaltó, esto es, por concebir a la provincia como una Entidad local puramente instrumental de servicio a los Ayuntamientos.

Por último, al referirse a las consideraciones incluidas en la demanda frente a los posibles argumentos que en defensa de la Ley hicieran valer el principio de la igualdad en el mecanismo del sufragio, entiende que tal argumentación de la impresión de que sostiene precisamente lo contrario de lo pretendido, esto es, que la máxima satisfacción del principio del sufragio igual se constata precisamente con un desigual tratamiento del valor o resultado del voto, planteamiento obviamente incorrecto, ya que el artículo 140 de la CE postula una fórmula de sufragio igual basada en el principio de la igual participación de los

ciudadanos en la vida política, y en el principio de igualdad de acceso a funciones y cargos públicos, por lo que no debe tolerar correcciones basadas en puras estimaciones de índole sociológica apoyadas en la distinta posición social o económica de los distintos grupos de electores.

Una interpretación de la Ley ajustada a los principios básicos de la Constitución, ha de tomar en principio como leítima toda fórmula que propicie la máxima e igual eficacia de cada voto y, en su reverso, encontrar una justificación precisa para las que conduzcan a cualquier forma de ruptura de esta igualdad.

Finalizó con la suplica de que se tuvieran por formuladas las alegaciones en plazo, por renunciado al que resta para la conclusión del mismo, dictando en su día sentencia por la que se declare la conformidad a la Constitución de la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, así como la vigencia de la Ley en sus propios términos.

Séptimo.—El Congreso de los Diputados y el Senado, mediante sendos escritos de sus Presidencias, de fechas 19 y 20 de abril, respectivamente, comunicaron su decisión de no usar del derecho de formular alegaciones en el presente recurso.

Octavo.—Por providencia de 28 de abril se señaló para deliberación y fallo el día 3 de mayo siguiente.

II: FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 36/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, se ampara en una pluralidad de razonamientos que cabe sintetizar esquemáticamente, a los fines de su ordenado examen, en los siguientes apartados: 1.º) Atribución de carácter de Ley Orgánica, siendo que le corresponde el de Ley ordinaria. 2.º) Falta de respeto al límite de la competencia de las Cortes Generales, que sólo alcanza al dictado de unas «bases», siendo así que se trata de un texto articulado completo. 3.º) Violación de la garantía institucional de la provincia. 4.º) Violación de las condiciones de voto.

Segundo.—Cual queda reseñado, se postula la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, en tanto en cuanto se ha ignorado el rango normativo que debe poseer de acuerdo con el artículo 81.1 de CE, ya que no podía tener otro carácter que el de Ley ordinaria y no el conferido de orgánica, puesto que por mandato de aquel precepto esta naturaleza está limitadamente reservada a las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía, y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución, ninguno de cuyos supuestos conviene a la que es objeto de impugnación.

Debe, pues, centrarse la atención en si en este concreto supuesto, en razón de la materia objeto del texto recurrido, queda éste dentro o fuera de las previsiones del artículo 81.1 de la CE determinantes de que deba o no reputarse Ley Orgánica, muy particularmente en cuanto al inciso de dicha norma alusivo a las leyes que aprueben «el régimen electoral general», tratando, en suma, de esclarecer si en esta expresión tiene cabida lo que afecte al régimen electoral local.

Para los recurrentes la expresión «régimen electoral general» que utiliza el artículo 81.1 de la CE para acotar, con otros objetos, la materia reservada a la Ley Orgánica, comprende, tan sólo, el régimen jurídico de las elecciones para designar a los parlamentarios que han de componer el Congreso y el Senado, de modo que así entendida la indicada expresión, es la Ley que ha de desarrollar lo previsto en los artículos 67 al 70 de la Constitución, la que tendrá el carácter de orgánica, mas no la que en el marco constitucional del artículo 140 resulta lo que es básico o fundamental en las elecciones locales. Sin embargo, esto no es así, porque si bien —en un primer análisis— la expresión «régimen electoral general» puede suscitar la duda, pronto se despeja, si la interpretación se la hace arrancar de los artículos 140, 81.1 y 23.1 de la Constitución. Y es que el artículo 140 (al igual que el artículo 81.1) reserva a la Ley el régimen de las elecciones locales, en los aspectos que dice: Ley que por la misma exigencia del artículo 23.1, y la precisión que hace el artículo 81.1 entendido en relación con los artículos 68.1 y 140, ha de ser una Ley Orgánica. Se reserva así a la Ley —a Ley Orgánica— el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los artículos 67 al 70 sus líneas constitucionales como de las elecciones que las tienen en el artículo 140. El contenido de la Ley Orgánica no se cibe así al sólo desarrollo del artículo 23.1, sino que es más amplio comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el artículo 81 ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales), corresponde también a la Ley Orgánica.

También es de observar la impropiedad de la pretendida equiparación de las expresiones «régimen electoral general» con «elecciones generales», contraponiendo a su vez estas últimas a las «elecciones locales», para inferir de ello que el texto impugnado en este recurso, al contraerse a la materia citada en último lugar nunca puede revestir el carácter de Ley Orgánica, por hallarse el mismo reservado al régimen electoral general, según quedó ya reflejado. Y ello en consideración a que el adjetivo «general» no está referido tanto a las elecciones, cuanto al régimen electoral. En este mismo aspecto, cabe referirse a

que cuando la CE alude a la celebración de elecciones generales en su artículo 101, no hace más que aludir—con una específica finalidad— a un aspecto o particularidad del régimen electoral general, y, por lo tanto, no siendo nunca permisible entender ambas expresiones como una sola.

Las consideraciones expuestas apoyan el criterio según el cual no es estimable que lo relativo a elecciones locales deba ser excluido del ámbito de una Ley Orgánica, porque se trata de una materia integrada dentro del «régimen local», hallándose este reservado a los Entes Autonómicos, con competencia exclusiva al respecto, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la CE (valga por todas la cita del artículo 9.8 del Estatuto de Cataluña), criterio inadmisible porque la argumentación de los recurrentes se apoya en una interpretación ciertamente forzada y extensiva de los textos citados, frente a la cual se alza la necesidad de atribuir todo el valor y alcance que merece la expresión «régimen electoral general», incluida en el artículo 81.1 de la CE.

Porque además en la línea argumental de los recurrentes habría que entender que también correspondería al Estado como competencia exclusiva «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». Preservado lo básico y preservada la igualdad, la tesis aquí está apuntando a un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, que comprenderían junto a la normativa de desarrollo la potestad reglamentaria y la potestad de ejecución, a salvo aquello que pudiera entenderse reservado al Gobierno de la Nación por exigencias de su contenido básico. Por supuesto, que el artículo 149.1.1 no se quebranta en un régimen electoral local en que corresponda a la Comunidad Autónoma poderes normativos de desarrollo y reglamentarios y poderes de ejecución, preservado el derecho del artículo 23.1, y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho. Pero es, cabalmente, el artículo 149 en relación con el 81.1 el que hace legítimo un sistema en que se establezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales. Este es el sistema de la Ley Orgánica 8/1983, de 2 de marzo.

Tercero.—En conexión con lo precedentemente expuesto, cabe considerar que 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.

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 deferida a sus Estatutos (artículo 29.5 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; en cuanto al régimen electoral local de los municipios y provincias en que se organiza territorialmente el Estado (artículo 137 de la Constitución), se contempla separadamente del régimen local y se asume como materia específica en la Comunidad Autónoma del País Vasco lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos (artículos 10.3 y 37.3, e), del Estatuto), peculiaridades que admite y respeta en su artículo 36 la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre Elecciones Locales, modificada—en cuanto a otros pasajes— por el texto hoy impugnado.

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.

En conclusión, la reforma de la Ley de Elecciones Locales regula una materia reservada a la Ley Orgánica, y, en consecuencia, le corresponde esta calificación de conformidad con el artículo 81 de la Constitución.

Cuarto.—La segunda de las cuestiones delimitadas al inicio de estos fundamentos consistente en apreciar en su caso la invalidez del texto impugnado, por tratarse de una normativa articulada, exhaustiva y completa, en lugar de unas bases rectoras de las elecciones locales, quedando dentro de la competencia de las Cortes Generales tan sólo esto último, y no lo efectuado, decae por entero en atención a cuanto queda expuesto en los razonamientos que anteceden, conducentes a estimar la corrección del carácter de Ley Orgánica atribuido al texto cuestionado.

Quinto.—Tras la impugnación que podemos denominar globalizada o conjunta del texto tachada de inconstitucional basada en la indebida atribución al mismo de la condición de Ley Orgánica y de no haberse circunscrito a lo propio de unas bases a las que deba atemperarse el régimen electoral local, cuestiones ambas estudiadas precedentemente incluye el actual recurso, con pareja pretensión de declaración de inconstitucionalidad, argumentación de acuerdo con la cual—los artículos 6, 7 y 8— no se ajustan a la CE en cuanto no respetan los 137, 140 y 141 de ésta, violando de tal modo la garantía institucional de la provincia establecida en nuestra primera Ley.

Conviene precisar inicialmente que los artículos impugnados dan nueva redacción, y por lo tanto sustituyen, respectivamente,

a los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 39/1978, de 17 de julio de Elecciones Locales, que disciplinan la parte que podemos denominar sustancial de las elecciones de Diputados provinciales, pero no ofrece duda que la invocada violación de la garantía institucional de la provincia se centra en exclusividad en el punto referente al reparto o distribución de Diputados entre los partidos judiciales de cada circunscripción provincial, destacando las profundas diferencias entre el régimen originario de la Ley de 1978 y el innovado de la de 1983, por lo que la presente decisión puede y debe limitarse—ahora— al examen de esta precisa cuestión.

De acuerdo con el texto originario los Diputados se repartirán mediante el sistema de asignar a cada Partido Judicial un Diputado y distribuir los restantes proporcionalmente a la población de residentes de los mismos, con una corrección por exceso o defecto de las fracciones iguales o superiores al 0,5; en el caso de corresponder a uno o más Partidos Judiciales más de un tercio del número total de Diputados de la provincia, se asignará en éstos un tercio exacto de Diputados y se repartirán los restantes entre los demás Partidos Judiciales con la misma regla precedente; finalmente, esta regla tendrá carácter reiterativo caso de que, por aplicación de la misma, algún otro Partido Judicial supere el tercio del número total de Diputados. A su vez, el texto reformado, y que se impugna, señala que los puestos de Diputados se repartirán entre los Partidos Judiciales, distribuyéndolos proporcionalmente al número de residentes de los mismos, con similar corrección de fracciones al previsto en el sistema derogado; en todo caso, todo Partido Judicial contará al menos, con un Diputado, si no coincide por exceso el número total resultante con el número de Diputados correspondientes a la provincia, se sustrairán puestos a los Partidos Judiciales, cuyo número de residentes por Diputado sea menor, de lo que quedan exceptuados los Partidos Judiciales que cuenten solamente con un Diputado; si tal coincidencia no lo es por defecto, se añadirán puestos a los Partidos Judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor finalmente, cuando, por mor de las reglas anteriores, corresponda a un Partido Judicial más de tres quintos del número total de Diputados de la provincia se asignará a éste tres quintos del número total de Diputados, corrigiendo las fracciones de acuerdo con lo antes expuesto, y se repartirán los puestos restantes entre los demás Partidos Judiciales con las mismas reglas precedentes.

Pone de relieve la parte recurrente, que de acuerdo con el nuevo texto la consecuencia real y práctica no será otra que un notable incremento del número de Diputados a asignar a los Partidos Judiciales de la capitalidad de la provincia, con la paralela y de signo contrario merma del número atribuido a los restantes Partidos Judiciales de la misma circunscripción provincial, prima de la mayoría electoral de los grandes municipios en detrimento de los pequeños que atenta gravemente contra el núcleo esencial de la provincia, desde el momento en que desnaturaliza la «agrupación de municipios», expresión definitiva de la provincia en el artículo 141.1 de la CE.

Sexto.—Nos hallamos, pues, frente a la necesidad de determinar cuáles han de ser los criterios rectores de la distribución del número de Diputados entre los Partidos Judiciales integrantes de una provincia, o mejor dicho, obligados a dilucidar si el criterio adoptado en el texto que se impugna vulnera o no determinados preceptos constitucionales, para lo cual conviene reconocer que ante la realidad de una distribución irregular de la población—en concreto del censo electoral— entre los varios Partidos Judiciales de una provincia, así como ante la necesidad de no menospreciar—por obvias razones— las exigencias de los menores numéricamente en tal censo, cohibiéndolo de la permanente presencia de problemas de índole provincial general en cuya resolución no pueden primar criterios puramente aritméticos, el legislador puede disponer de una variada gama de soluciones, ya que en un Estado de Derecho, organizado en un sistema de competencias, cada órgano puede actuar libremente, sin extravasar la suya propia, cuidando de no contrariar los límites impuestos por el ordenamiento constitucional, como sucedería en aquellos supuestos de excepción en los que excesos constatables lleven aparejados la desnaturalización de alguna institución constitucionalmente garantizada, o la vulneración de derechos o principios de similar modo protegidos.

Ciertamente este Tribunal, en su sentencia de 28 de julio de 1981, en una línea de pensamiento de la que ahora no hay que alejarse, estimó que el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación es juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador, garantía que es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Mas no parece que en el caso actual nos hallemos ante un supuesto similar, bien que la consideración anterior estuviera también referida a la provincia, puesto que entonces lo que el Tribunal no admitió fue que un determinado Ente Autonómico viniera a sustraer, prácticamente en su totalidad, la competencia de las provincias que lo integraba, situación que no se puede transportar—mutatis mutandis— a la que hoy se resuelve.

Porque, en esencia, cabrá pensar que con la alteración operada en la Ley de 1978 mediante la de 1983, el relacionado cambio en la distribución de Diputados provinciales entre los

Partidos Judiciales, el legislador abandona unos criterios para aceptar otros, apoyándose en puntos de vista no prioritarios a los abandonados, mas lo que es difícil fundamentar es que al actuar de tal modo no se haya respetado el texto constitucional, que en concreto nada disciplina al respecto, siendo por ello menester acudir a concepciones muy generalizadas y abstractas, que, repetimos, no podrán merecer aceptación más que en aquellos casos palmarios de desconocimientos institucionales puestos de relieve mediante la adopción de unos nuevos criterios que desborden por alguno de sus límites ese campo que puede calificarse como de discrecionalidad política ejercitable en materias como la cuestionada.

Sin desconocer que la CE, en su parquedad al referirse a la provincia, alude a su carácter o naturaleza de Entidad local con personalidad jurídica propia, a la vez que la entiende como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, al margen de tal dicotomía predominantemente funcional, incluye que la provincia viene determinada «por la agrupación de municipios», expresión esta última en manera alguna original por cuanto fue ya utilizada en el Estatuto Provincial y en las Leyes de Régimen Local de 1955, Orgánica del Estado de 1967 y de Bases del Régimen Local de 1973, y que incluso puede entenderse como simple alusión a una base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado. Sin aceptar esa postura limitativa o restringida, antes al contrario, con expreso reconocimiento del alcance y trascendencia de la institución provincial, el problema siempre hay que reconducirlo necesariamente a lo ya delimitado, esto es, a que una movilidad limitada en el tan repetido punto de la distribución de Diputados no lleva consigo en este caso un desconocimiento de la institución provincial que extravase las posibilidades que la CE permite.

En esta misma línea de ideas cabe referirse a la posibilidad de que el texto de la Ley de 17 de julio de 1978, de Elecciones Locales, hubiera sido recurrido so pretexto de inconstitucionalidad sobrevinida, mediante imputaciones similares a las actuales, en el sentido de prever una distribución de Diputados entre los Partidos Judiciales a través de un mecanismo o sistema de proporciones lesivo a la propia institución provincial, supuesto en el que —por las mismas razones en que se fundamenta la presente sentencia— es difícil imaginar una resolución de signo estimatorio.

Séptimo.—Los preceptos de los artículos 137 y 140, también invocados por los recurrentes como infringidos, no parece que puedan determinar tampoco la aceptación de lo que postulan,

porque el primero establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, gozando todas estas Entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Y el segundo, plasma la garantía constitucional de la autonomía de los municipios y su personalidad jurídica plena. Citas ambas que hay que reputar de índole complementaria de la básica del artículo 141, ya examinado, pero que nada adicionan verdaderamente trascendente a los fines de su llamada.

Probablemente con carácter accesorio y aún más secundario, se acude también a la invocación del artículo 143.2 de la CE, de acuerdo con el cual la iniciativa del proceso autonómico corresponde —aparte otros órganos— a las dos terceras partes de los municipios, con lo que se pretende poner de relieve por los recurrentes la trascendencia y alcance de los municipios, cuya «agrupación» determina la provincia, pero no hay que ignorar que ese mismo invocado precepto exige, en ese caso, que tales dos terceras partes de los municipios posean una población que represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Esto es, volvimos una vez más a la conjugación de dos factores, cuales son, de una parte, el número de municipios, y de otra, el número de electores, con unos criterios porcentuales que, en el plano positivo, no pueden ser discutidos porque la determinación matemática se incluyó en el texto constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar este recurso previo de inconstitucionalidad.
Dejar sin efecto la suspensión acordada el 21 de marzo del año actual.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 16 de mayo de 1983.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Manuel Díez de Velasco Valledo.—Francisco Rubio Lorente.—Gloria Bugué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Mafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Francisco Pera Verdaguer.—Firmados y rubricados.

14448 CORRECCION de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 117, de fecha 17 de mayo de 1983.

Advertidos errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 117, de fecha 17 de mayo de 1983, se transcriben a continuación las oportunas rectificaciones.

En la página 2, primera columna, párrafo 10, línea 6, donde dice: «que proceden», debe decir: «que procedan».

En la página 5, primera columna, párrafo 6.º, líneas 18, donde dice: «junio de 198 ...», debe decir: «junio de 1981».

En la página 5, segunda columna, párrafo 7.º, línea 10, donde dice: «Administración», en «», debe decir: «Administración»; y en «».

En la página 7, primera columna, párrafo 8.º, línea 1.º, donde dice: «Por la providencia», debe decir: «Por providencia».

En la página 7, segunda columna, párrafo 3.º, línea 3, donde dice: «permanencia», debe decir: «pertenencia».

En la página 7, segunda columna, párrafo 7.º, línea 7, donde dice: «el de pertenecer», debe decir: «el de no dejar de pertenecer».

En la página 7, segunda columna, párrafo 11, línea 5, donde dice: «la oposición», debe decir: «la posición».

En la página 10, primera columna, párrafo 5.º, última línea, donde dice: «motivo de la inadmisión», debe decir: «motivo de inadmisión».

En la página 10, primera columna, párrafo 4.º, línea 3, donde dice: «-210-», debe decir: «-120-».

En la página 12, primera columna, párrafo 7.º, línea 12, donde dice: «sub índice», debe decir: «sub índice».

En la página 14, primera columna, párrafo 8.º, última línea, donde dice: «Distrito número 18», debe decir: «Distrito número 12».

En la página 14, primera columna, párrafo 9.º, líneas 5 y 7, donde dice: «número 2», debe decir: «de Distrito número 2»; donde dice: «Martín», debe decir: «Muelín».

En la página 16, primera columna, párrafo 1.º, línea 5, donde dice: «reiterado», debe decir: «retirado».

En la página 17, segunda columna, párrafo 3.º, línea 3, donde dice: «Tribunal Central», debe decir: «Tribunal Constitucional».

En la página 19, segunda columna, párrafo 4.º, línea 1.º, donde dice: «No han sido», debe decir: «No ha sido».

En la página 19, segunda columna, párrafo 16, línea 1.º, donde dice: «Es objeto», debe decir: «Es objetado».

En la página 20, primera columna, párrafo 4.º, línea 1.º, donde dice: «Primero», debe decir: «Fundamento primero»; en la segunda columna, párrafo 2.º, línea 1.º, donde dice: «Segundo», debe decir: «Fundamento segundo».

En la página 22, primera columna, párrafo 7, línea 1.º, donde dice: «Tercero», debe decir: «Fundamento tercero».

En la página 23, primera columna, párrafo 2, línea 32, donde dice: «(29 de diciembre)», debe decir: «(29 de diciembre de 1982)».

En la página 23, primera columna, párrafo 4, línea 6, donde dice: «contenga aquellos», debe decir: «contengan aquellos».

En la página 24, segunda columna, párrafo último, línea 11, donde dice: «desechado», debe decir: «desechando».

En la página 25, primera columna, párrafo 6, línea primera, donde dice: «Cuarto», debe decir: «Fundamento cuarto».

En la página 25, segunda columna, párrafo 3, líneas 6 y 11, donde dice: «reputarán», debe decir: «reputarán»; donde dice: «entre los artículos», debe decir: «entre el artículo».

En la página 25, segunda columna, párrafo 4, línea 4, donde dice: «de los artículos 2.º, 4 y 2.º, 5», debe decir: «del artículo 2.º 4 y 2.º».