

El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015

Sumario: I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SU EVOLUCIÓN.—II. LOS ANTERIORES PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA.—2.1. El ATC 248/2008, de 22 de julio de 2008.—2.2. La STC 19/2011, de 3 de marzo de 2011.—2.3. La STC 214/2014, de 18 de diciembre de 2014.—III. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA POR L.O. 2/2014 DE 21 DE MAYO Y LA STC 197/2014, DE 4 DE DICIEMBRE DE 2014.—IV. LA LEY 4/2014, DE 21 DE JULIO, DE REFORMA DE LA LEY 5/1986, DE 23 DE DICIEMBRE, ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA STC 15/2015, DE 5 DE FEBRERO DE 2015.—V. UNA VALORACIÓN CRÍTICA.

El sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha ha sido objeto de un intenso control de constitucionalidad desde el 2008. Este control ha estado centrado exclusivamente en uno de los elementos que conforman el sistema electoral: el reparto de escaños entre las circunscripciones. Con mucha diferencia, este aspecto ha sido el que ha suscitado más pronunciamientos del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), en comparación con los sistemas electorales de otras Comunidades Autónomas.

El TC ha resuelto hasta la fecha seis recursos de inconstitucionalidad contra normas electorales autonómicas, excluyendo los referidos a Castilla-La Mancha. De ellos, sólo dos abordan específicamente el sistema electoral, entendido

* Doctora en Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

como mecanismo de conversión de los votos en escaños parlamentarios: el recurso 365/87 contra la Ley 8/1986, reguladora del Régimen Electoral para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que fue resuelto por la STC 45/1992, de 2 de abril de 1992; y el recurso 1.324/97 contra la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, resuelto por la STC 225/1998, de 25 de noviembre de 1998¹. Junto a ello, el TC también ha resuelto en su pionera STC 40/1981, de 18 de diciembre de 1981, el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre «designación de Senadores representantes de Euskadi», que proporciona una primera interpretación del principio de proporcionalidad electoral. El resto de pronunciamientos del Tribunal sobre el sistema electoral, y más concretamente sobre el alcance de la proporcionalidad, se han emitido en resoluciones de recursos de amparo, lo que imprime un sentido distinto al enjuiciamiento.

Dado que el TC se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del reparto de escaños entre las circunscripciones de Castilla-La Mancha en sucesivas ocasiones, las dos últimas recientemente, parece oportuno analizar el control de constitucionalidad que se ha realizado sobre dicho elemento, lo que permite extraer algunas conclusiones sobre este y otros aspectos de máxima relevancia en los sistemas electorales democráticos.

I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA Y SU EVOLUCIÓN

El sistema electoral, como mecanismo de conversión de las preferencias de los ciudadanos en escaños parlamentarios, queda definido principalmente por tres tipos de elementos: el subjetivo, relativo a quién puede elegir y quiénes pueden ser elegidos; el territorial, que se refiere a la configuración de las circunscripciones electorales; y el formal, que incluye la fórmula de atribución de escaños entre candidaturas, la existencia de barreras electorales y la modalidad de voto. Para lo que aquí interesa, y teniendo en cuenta que en nuestro sistema político está reconocido y garantizado el sufragio universal (art. 23 CE), la configuración precisa del sistema electoral va a venir determinada principalmente por el elemento territorial y el formal.

¹ Los otros recursos se refieren a aspectos que no inciden directamente en la transformación de votos en escaños. Se trata de la STC 154/1988, de 21 de julio de 1988, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco, referido a la materia de censo electoral; la STC 40/2011, de 31 de marzo de 2011, contra la Ley 5/2005 que modifica la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía, en la que se introducen las candidaturas paritarias; y la STC 155/2014, de 25 de septiembre de 2014, contra la Ley 9/2011, que modifica la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía, en relación con las incompatibilidades.

El ámbito territorial de las elecciones no sólo se refiere a la determinación geográfica o espacial de las circunscripciones, sino que también incluye el tamaño de la Cámara a elegir y el modo en que los escaños son atribuidos a cada una de las circunscripciones, lo que se suele denominar prorrateo electoral.

El elemento formal, por su parte, incluye la fórmula matemática utilizada para atribuir los escaños a cada candidatura; la existencia y magnitud de las barreras electorales; y en fin, la modalidad de voto, es decir, el modo en que se presentan las candidaturas (personales o de lista) y el margen de elección que se permite a los electores cuando emiten su voto (listas cerradas o abiertas, bloqueadas o desbloqueadas).

La Constitución establece en su artículo 152.1 una pauta mínima para regular las elecciones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, disponiendo que “será elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”. Este artículo, referido sólo a los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151, se aplicó jurisprudencialmente a todas las Comunidades Autónomas que se hubieran dotado de una Asamblea legislativa, como afirmó el TC en la STC 225/1998 (FJ 6). En consecuencia, el Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha (EACM) recogió esas directrices constitucionales ya en su redacción inicial mediante LO 9/1982².

El sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha presenta tres etapas bien diferenciadas en cuanto al diseño del prorrateo electoral:

En la primera etapa, el sistema electoral autonómico se regula en el EACM de 1982 y se completa en la Ley electoral de 1986. El EACM fijaba en su artículo 10 que las Cortes de Castilla-La Mancha estarían constituidas por un mínimo de cuarenta Diputados y un máximo de cincuenta elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, con un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región. La circunscripción electoral es la provincia. Una Ley determinará los plazos y regulará el procedimiento para la elección de sus miembros y la atribución de escaños fijando su número.

Durante la primera Legislatura de las Cortes se aprueba la Ley electoral mediante Ley 5/1986, de 23 de diciembre que en su artículo 16 fija los elementos más relevantes del sistema electoral:

“1. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por cuarenta y siete Diputados.

2. A cada una de las cinco provincias de Castilla-La Mancha le corresponde un mínimo inicial de cinco Diputados.

² Artículo 10.2 del EACM: “Las Cortes de Castilla-La Mancha serán elegidas por un plazo de cuatro años de acuerdo con un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región (...)”

3. Los veintidós Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme el siguiente procedimiento: a) Se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por veintidós, la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias. b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto. c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.”

De esta manera, se establecía un sistema de prorrateo electoral que combinaba la representación estrictamente territorial (cinco diputados por provincia) con la representación proporcional a la población (mediante el sistema previsto para las elecciones del Congreso de los Diputados en el art. 162 LO-REG). En esta combinación, la representación territorial (53,2%) supera a la estrictamente proporcional (46,8%).

El artículo 17 de la Ley recoge la fórmula de atribución de escaños, que es la fórmula D'Hondt, y fija la barrera electoral en el 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción. El voto dirigiría a candidaturas de lista cerrada y bloqueada.

Con esta regulación se celebraron las elecciones de 1987, 1991 y 1995 y en las tres convocatorias el número de diputados atribuidos a cada provincia fue el mismo: Albacete, diez; Ciudad Real, once, Cuenca, ocho, Guadalajara, siete y Toledo, once.

En 1997 se aprueba una reforma del EACM y se inicia una nueva etapa en la regulación del prorrateo electoral. La LO 3/1997, de 3 de julio, de reforma del EACM recoge entre otras modificaciones una nueva redacción del apartado segundo del artículo 10: La circunscripción electoral sigue siendo la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 47 Diputados y un máximo de 59. La asignación de Diputados a cada provincia no será inferior a la actual: Albacete, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, siete Diputados, y Toledo, once Diputados. Una Ley determinará los plazos y regulará el procedimiento para la elección de sus miembros y la atribución de escaños fijando su número.

La principal consecuencia práctica de esta reforma estatutaria es que se eleva la horquilla de diputados que componen las Cortes (de 40-50 a 47-59) y se fija un número mínimo de escaños que debe elegir cada circunscripción. Este mínimo ni era igual para todas, como antes, ni constituía un reparto estrictamente territorial, sino sólo un mínimo que podría contemplarse globalmente

(combinando la representación territorial y proporcional). Siguiendo el mandato estatutario, el legislador autonómico aprobó una reforma de la Ley 5/1986 mediante la Ley 8/1998, que daba una nueva redacción al artículo 16:

“1. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por cuarenta y siete Diputados. 2. 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, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, siete Diputados y Toledo, once Diputados.”

De esta manera, la ley electoral castellano-manchega se limita a reproducir las directrices del EACM sin introducir ningún mecanismo de revisión del prorrateo electoral, fijando indefinidamente la representación de cada provincia. Esta atribución de escaños se correspondía con la que se determinó en el Decreto de convocatoria de las elecciones de 1995³. La consecuencia de esta nueva regulación fue la petrificación legal de la representación de cada circunscripción, que pronto quedó desfasada. Los aumentos y cambios demográficos condujeron a severas disparidades entre las provincias que incluso fueron objeto de control por parte del TC mediante el ATC 248/2008, como después se verá.

Mediante Ley 12/2007 se procedió modificar el artículo 16, elevando a 49 el número de miembros de las Cortes de Castilla-La Mancha, siempre dentro de los límites marcados por el artículo 10 del EACM. Los dos nuevos escaños se adjudicaron a Toledo y Guadalajara. Esta nueva distribución, motivada por la necesidad de ajustar los cambios demográficos a la representación atribuida a las diversas provincias, no estuvo exenta de crítica y fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, que resolvió el TC mediante STC 19/2011 como se analizará más adelante.

Cinco años después, el legislador decidió aumentar nuevamente el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha mediante Ley 4/2012, de 12 de mayo. El artículo 16 se modifica para elevar a 53 el número de Diputados de las Cortes, aumentando en un diputado la representación de cada provincia, salvo Albacete que quedaba con la misma representación desde 1987 (10 diputados).

También esta reforma de la ley electoral fue impugnada ante el TC quien declaró extinguido el recurso, por pérdida sobrevenida de objeto, mediante STC 214/2014, que también analizaremos después.

³ Decreto 28/1995, de 3 de abril, por el que se convocan las elecciones a Corte de Castilla-La Mancha (BOE n.º 80, de 4 de abril de 1995).

La tercera etapa en la configuración del prorrateo electoral de Castilla-La Mancha viene determinada por una nueva reforma estatutaria, aprobada por LO 2/2014, de 21 de mayo, que dio una nueva redacción al artículo 10.2, de forma que “Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35”.

Con esta reforma se abre un nuevo escenario legal, primero porque el tamaño de las Cortes queda reducido a una horquilla de entre 25 y 35 miembros, y segundo porque ya no se establece una representación mínima inicial para cada provincia, dejando por tanto al legislador un amplio margen para atribuir los escaños. Siempre, claro está, que se “asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región”.

Dos meses más tarde, las Cortes de Castilla-La Mancha aprueban una nueva reforma de la Ley electoral, mediante Ley 4/2014, en la que el artículo 16 señala lo siguiente:

“1. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 33 diputados.

2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de 3 Diputados.

3. Los 18 Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento: a) Se obtienen una cuota de reparto resultante de dividir por 18 la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias de Castilla-La Mancha. b) Se adjudican a cada provincia tantos Diputados como resulte, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto. c) Los Diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior tenga una fracción decimal mayor.

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo.”

Se vuelve de nuevo al sistema previsto en la Ley 5/1986 en su redacción original, asignando un mínimo de diputados a cada provincia y distribuyendo el resto en función de la población. La atribución concreta de los escaños se hará en cada convocatoria electoral. En este caso, además de la drástica reducción del número de escaños, se ha primado la representación en proporción a la población que asciende al 54,5 %, mientras que la estrictamente territorial se queda en el 45,5 %.

El Decreto de convocatoria para las elecciones de 24 de mayo de 2015 ha fijado la representación de cada provincia de la siguiente manera⁴:

⁴ Decreto 15/2015, de 30 de marzo, por el que se convocan elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha (BOE n.º 77 de 31 de marzo de 2015).

Albacete: Seis diputados; Ciudad Real: Ocho diputados; Cuenca: Cinco diputados; Guadalajara: Cinco diputados; Toledo: Nueve diputados.

Tanto la reforma del EACM que impone una nueva y reducida horquilla de diputados para las Cortes (que pasa de 47-59 a 25-35), como la nueva redacción del artículo 16.2 de la Ley electoral castellano-manchega ha sido recurridas ante el TC, lo que ha dado lugar a sendos pronunciamientos que serán el objeto fundamental de nuestro análisis.

II. LOS ANTERIORES PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

Hasta la reforma del EACM de 2014, se ha requerido hasta en tres ocasiones el control del TC sobre la constitucionalidad de la normativa electoral de Castilla-La Mancha referida al método de prorrateo electoral. De hecho cada reforma de la Ley electoral, desde que entró en vigor la reforma del EACM de 1997, ha sido impugnada de una u otra forma ante el TC, pero siempre con el mismo objeto: el artículo 16.2, que regula el mecanismo de prorrateo electoral.

2.1. El ATC 248/2008, de 22 de julio de 2008

La primera ocasión en la que el TC ha examinado la normativa electoral castellano-manchega fue a raíz de la cuestión de inconstitucional planteada en octubre de 2007 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. La cuestión se refería al artículo 16.2 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha, en su redacción dada por la Ley 8/1998, por entender que dicho precepto podría ser contrario a los artículos 14 y 23.2 CE. El proceso ordinario tenía como objeto el Decreto 21/2007, de 2 de abril, por el que se convocaban elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha, que fijaba 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.

La Sala en su fundamentación cita la jurisprudencia constitucional sobre el criterio proporcional, en particular la STC 225/1998 y la STC 75/1985 y destaca que mientras que Guadalajara tiene más electores y más población que Cuenca, se le atribuye un diputado menos. Además, teniendo Toledo casi 109.00 habitantes más que Ciudad Real, a ambas provincias se les asigna el mismo número de escaños. Señala que los principios que determinaron la nueva distribución de diputados fue el censo de 1998, cuando se modificó la Ley electoral. Puesto que la población ha variado posteriormente, se trataría de una inconstitucionalidad sobrevenida.

El TC comienza recordando que el mandato de igualdad del artículo 23.2 CE, posee una dimensión subjetiva, como derecho de igualdad en la legalidad, pero también una dimensión objetiva, como derecho frente al legislador. “Cuando la Constitución establece en su artículo 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, FJ 4)”. Por lo tanto, el derecho a acceder a condición de diputado sólo podrá considerarse realizando en su plenitud si el sistema electoral respeta el principio de proporcionalidad. Eso significa que la Ley electoral objeto de la cuestión de inconstitucionalidad puede, en principio, ser sometida a juicio respecto a su compatibilidad con el artículo 23.2 CE.

Sin embargo el Tribunal considera que la cuestión resulta notoriamente infundada. Por dos razones: en primer lugar, porque recordando su propia doctrina al respecto, advierte que “la exigencia de proporcionalidad –que no es sino una expresión del valor supremo que, según el artículo 1.1 CE, representa el pluralismo- ha verse como un imperativo de “tendencia” que orienta pero no prefigura la libertad del legislador democrático en ese ámbito (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990 y 45/1992)” No se puede excluir, por tanto, que el legislador autonómico introduzca correcciones al principio de proporcionalidad, siempre que “se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia”. El mandato de proporcionalidad puede ser conjugado con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos (STC 75/1995 FJ 5), pero también con otros criterios, como la adecuada representación de los diversos territorios de la Comunidad Autónoma. De hecho el propio Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aplica este criterio cuando dispone una asignación mínima para cada una de las provincias, que coincide con el que realiza la Ley que cuestiona el órgano judicial proponente.

La aplicación en concreto de esta doctrina supone que, “por razones vinculadas con la efectividad en la actuación y organización del poder público autonómico, las distorsiones de 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.”

Dado que las cifras oficiales de población se hicieron oficiales apenas tres meses antes del Decreto de convocatoria (del 30 de diciembre de 2006 a 2 de abril de 2007) objeto del recurso contencioso administrativo, entiende el TC

que no se ha producido tal situación. Junto a ello, se tiene en cuenta que la desproporción alegada no es especialmente intensa, pues bastaría con aumentar en un diputado la representación otorgada a Guadalajara y Toledo para recuperar la situación ideal de proporcionalidad. Y eso es precisamente lo que hace la Ley 12/2007, de 8 noviembre de reforma de la Ley electoral de Castilla-La Mancha, de modo que “no cabe apreciar una desigualdad de trato lesiva del derecho fundamental garantizado en el artículo 23.2 CE” y acuerda finalmente inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad.

Esta primera decisión del TC sobre la distribución de escaños entre las circunscripciones de Castilla-La Mancha se considera una decisión prudente y acertada, pues la desproporcionalidad existente no era realmente fruto de una “prolongada inacción del legislador”, habida cuenta de las cifras de población que se manejaron en su momento y la posterior modificación legislativa. En todo caso, llama la atención que el Tribunal otorgue el mismo tratamiento a situaciones conflictivas que son distintas, reproduciendo casi literalmente los argumentos que desarrolló en las SSTC 40/1981 y la 75/1985⁵. Una cuestión es dotar de representación a los partidos políticos (ya sea mediante la designación de Senadores, ya sea mediante la barrera electoral) y otra diferente es la atribución de representación a los ciudadanos de una circunscripción. Con esta resolución comienza una serie de ellas que adoptan la misma postura y será la que marque la pauta para posteriores resoluciones sobre el mismo tema.

2.2 La STC 19/2011, de 3 de marzo de 2011

La Ley 12/2007 que modificaba la Ley electoral de Castilla-La Mancha, elevando a 49 los diputados de las Cortes y distribuyendo los dos nuevos escaños a Guadalajara y Toledo, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad. El recurso fue interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular. Será ésta la primera ocasión en la que el TC entre a fondo en la cuestión del prorrateo electoral, aunque finalmente desestime el recurso.

Los recurrentes alegaron que el nuevo reparto vulneraba el principio de proporcionalidad exigido en el artículo 152.1 CE y artículo 10 del EACM, pues en aplicación de dicho principio los dos nuevos escaños deberían haber sido atribuidos a Toledo y Ciudad Real, y no a Toledo y Guadalajara. A partir

⁵ Recuérdese que en la STC 4/1981 se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley sobre designación de Senadores representantes de Euskadi, en la que se denuncia una vulneración del principio de representación proporcional exigido en el artículo 69.5 CE; y la STC 75/1985 resuelve un recurso de amparo contra la proclamación de electos en las elecciones al Parlamento de Cataluña, por aplicarse la barrera electoral del 3%, entendiéndose vulnerado el artículo 23.2 CE. Estas decisiones defienden una interpretación del principio de proporcionalidad adaptada a las situaciones que examinan, teniendo en cuenta, en el primer caso, el reducido número de puestos a cubrir (FJ 2), y en el otro, los factores que permiten modular la estricta proporcionalidad, como evitar la excesiva fragmentación de la Cámara (FJ 5).

de las cifras de población del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2007 (declaradas oficiales a partir del 31 de diciembre de 2007) justificaron con operaciones aritméticas que los escaños deberían corresponder a Toledo y Ciudad Real, de modo que sólo incrementando en cuatro el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha se podría atribuir un nuevo escaño a la circunscripción de Guadalajara.

Frente a estos argumentos, conviene tener en cuenta dos de las consideraciones que alegaron las otras partes. El Letrado del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha señala que los cálculos ofrecidos por los recurrentes parten de datos erróneos, pues toman en consideración los datos de población del padrón municipal referidos al 1 de enero de 2007, declarados oficiales a partir del 31 de diciembre de 2007 cuando ya había sido aprobada la ley recurrida, por lo que es imposible que hubieran sido tenidos en cuenta por el legislador autonómico.

El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha comienza señalando que “la exigencia de proporcionalidad de los artículos 152.1 CE y 10 EACM es claramente una referencia al procedimiento de asignación de escaños entre las diversas candidaturas, en oposición a los sistemas mayoritarios, por lo que no puede inferirse de aquellos preceptos que “la representación de las diversas zonas del territorio” deba establecerse con carácter proporcional a su población”. Resulta evidente que la distribución de escaños entre las circunscripciones es una operación distinta de la atribución de escaños a las candidaturas, y los efectos de la falta de proporcionalidad, en un caso respecto a la población y en el otro respecto al número de votos, tienen una naturaleza distinta. Además, la falta de proporcionalidad en el prorrateo incide en la desproporcionalidad entre votos y escaños. El Tribunal no dice nada al respecto en su fundamentación, centrandó la cuestión en el sentido e interpretación que debe darse al principio de proporcionalidad con carácter general (FJ 3).

En relación con esta supuesta vulneración del principio de proporcionalidad, el TC recuerda, en primer lugar, su doctrina acerca del mismo, que quedó perfilada fundamentalmente en las SSTC 75/1985, 45/1992 y 225/1998. Una vez que se despeja la alternativa entre los criterios mayoritarios y proporcionalistas, el mandato de proporcionalidad permite al legislador un amplio margen para configurar los elementos del sistema electoral (fórmula y prorrateo), que deben tendencialmente buscar su consecución. No se exige un sistema puro de proporcionalidad sino que ésta es más bien “una orientación o criterio tendencial” que siempre quedará corregida mediante su puesta en práctica. De entre los factores que corrigen la proporcionalidad destaca en este caso el propio mandato del artículo 152.1 CE de “asegurar la representación de las distintas zonas del territorio”. Por eso, si se funda en fines u objetivos legítimos y no causa discriminaciones, no cabrá reprochar su inconstitucionalidad.

En el caso concreto, las razones que han llevado al legislador a atribuir los dos nuevos escaños a Guadalajara y Toledo, se basan en la evolución demográfica de esas provincias, que resulta más significativa que las del resto, como se depende de los diversos datos aportados. Por tanto, no puede afirmarse que la decisión el legislador no posea una justificación objetiva y razonable.

Además, aunque existen provincias con sobrerrepresentación y otras que están infrarrepresentadas, puesto que la proporcionalidad es un criterio tendencial, ese desequilibrio no es en sí suficiente para declararlo inconstitucional, ya que las diferencias no son ni manifiestas ni arbitrarias.

Es evidente que el TC en este punto retoma su tradicional interpretación del principio de proporcionalidad y la proyecta sobre este supuesto utilizando los mismos parámetros: si la desproporcionalidad posee una justificación objetiva y razonable y si no resulta excesiva o arbitraria.

El segundo motivo de inconstitucionalidad alegado se basa en la infracción del principio de igualdad (art. 14 y 23 CE), en relación con el principio de voto igual (arts. 10 EACM y 9.2 CE). Para abordar el examen de esta supuesta infracción el TC comienza afirmando que la garantía de un sufragio igual supone “la exigencia sustancial de igualdad en el voto que impone tanto el igual valor numérico como el igual valor de resultado del sufragio”. Ello implica en un sistema proporcional que “además de un idéntico valor numérico del voto, que todos los votos hayan de contribuir de manera semejante o similar en la asignación de escaños y, por tanto, en la conformación del órgano representativo”. Ahora bien, como ya se afirmó en relación con el derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE, esa igualdad ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo diferencias discriminatorias, pero a partir de tal sistema y no por referencia a cualquier otro (SSTC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4; 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 4).

Con estas consideraciones le TC asume la doctrina contemporánea sobre igualdad del voto, en la que cabe distinguir la vertiente formal (numérica) y la material o sustantiva (proporcionalidad en los resultados) pero no distingue de manera precisa las exigencias derivadas de uno y otro aspecto. La igualdad numérica es predicable de todo sistema electoral, mayoritario o proporcional, pues afecta a la posición inicial del elector antes de emitir su voto y requiere por tanto un tratamiento más estricto; la igualdad sustantiva, sin embargo, sólo es predicable de los sistemas proporcionales, y en la medida en que afecta al impacto o repercusión del voto sobre los resultados, se encuentra afectada inevitablemente por múltiples factores, por lo que su control puede ser más flexible. Junto a ello, el Tribunal insiste en otorgar a la igualdad del voto un tratamiento similar al previsto para el derecho al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, sometiéndolo a la libre configuración del legislador.

No es de extrañar, por tanto, que la argumentación que se desarrolla después sea casi idéntica a la que se plantea en relación con el principio de proporcionalidad. Así, se advierte de las limitaciones o restricciones que se puede imponer al principio de igualdad por mandatos constitucionales o estatutarios, dentro de los cuales se encuentra el de “asegurar la representación de las distintas zonas del territorio” (art. 152.1 CE). No obstante el TC impone unos “límites a los límites”, y es el establecimiento de diferencias desproporcionadas, irrazonables, injustificadas o arbitrarias en la igualdad del sufragio de las que derive una discriminación constitucionalmente intolerable. Y en todo caso “el principio de igualdad en el sufragio o la garantía de un sufragio igual debe ser un objetivo hacia el que ha de orientarse progresivamente, corrigiendo en lo posible sus desviaciones, la acción del legislador en la regulación del respectivo sistema electoral en la búsqueda de un equilibrio cada vez más ajustado de aquel principio y de aquellos mandatos”.

Por ello, y analizando los datos de población la desigualdad denunciada no se estima constitutiva de una discriminación constitucionalmente proscrita, pues no se encuentra desprovista de una justificación objetiva y razonable ni su magnitud se revela como notoriamente excesiva. Poseen la justificación de otorgar a las circunscripciones menos pobladas una presencia suficiente y adecuada en las Cortes de Castilla-La Mancha, y además reduce con esta medida la diferencia del valor del sufragio.

El último motivo de inconstitucionalidad de la ley es la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Según los recurrentes, lo que el legislador autonómico ha perseguido con esta reforma en realidad es “blindar el sistema electoral para perpetuar en el poder al actual partido político en el Gobierno”. Y ello porque la inexistencia de una justificación objetiva y razonable para la inaplicación de los criterios de igualdad y proporcionalidad supone, en sí mismo, una arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 CE.

El Tribunal retoma en este punto su doctrina acerca del control sobre la interdicción de la arbitrariedad. Los requisitos son de dos tipos quien invoca la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad debe razonarlo en detalle, “ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley recurrida”; además, y ya desde el punto de vista material, “que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada”. A su juicio, lo recurrentes no aportan al respecto indicios que alcancen a desvirtuar su presunción de constitucionalidad, sólo supuestos motivos, lo que debe descartarse pues el control que le compete al Tribunal “tiene por objeto normas, no intenciones (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 5)”. Reitera en este punto que la medida introducida en la reforma legislativa no está desprovista de una justificación objetiva y razonable, ni es generadora de una discriminación constitucionalmente inaceptable.

Con esta resolución el Tribunal Constitucional reitera de una manera más concreta y precisa que en el ATC 240/2008 su doctrina acerca del principio de proporcionalidad e igualdad del voto. Como se ha señalado más arriba cabe hacer dos críticas a las fundamentaciones contenidas en la sentencia. Respecto al principio de proporcionalidad, quizá hubiera sido más acertado diferenciar los distintos supuestos en lo que se debe aplicar el canon de control, que debería poder matizarse en cada caso. El Tribunal, desde sus SSTC 4/1981 y 75/1985, ha definido el principio de proporcionalidad de un modo uniforme, sin reparar a que situación concreta se aplica. Es un criterio tendencial, sometido a modulaciones que el legislador puede establecer dentro de un amplio margen, y que no resultará vulnerado salvo que las medidas que afectan a la proporcionalidad estén desprovistas de una justificación objetiva y razonable y resulten arbitrarias o excesivas.

El principio de igualdad recibe un tratamiento semejante, es un principio contingente, sometido a límites, aunque eso sí, el Tribunal establece unos “límites a los límites” y exige que sea un principio orientador de la acción del legislador. Tampoco el Tribunal diferencia en este caso las dos vertientes de la igualdad del voto, ni establece una clara diferenciación con respecto al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos del 23.2 CE, pues termina sometiendo el principio de igualdad del voto al modo en que éste venga configurado por el legislador. En definitiva, aunque en el presente caso las diferencias en la igualdad del voto y al desproporcionalidad no eran intensas ni con entidad suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la ley, se perdió una magnífica oportunidad para definir jurisprudencialmente unos conceptos que desde el principio se han venido manejando con cierta confusión.

2.3. La STC 214/2014, de 18 de diciembre de 2014

El objeto del recurso de inconstitucionalidad que resuelve al STC 214/2014 es la Ley 4/2014, de 17 de mayo, cuyo artículo único modifica el artículo 16 de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha, aumentando en cuatro el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasa de 49 a 53, asignando lo cuatro nuevos escaños a las provincias de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. El recurso fue interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista.

El motivo principal en que basan su demanda es la vulneración del mandato de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (9.3 CE), en relación con los principios de proporcionalidad e igualdad y el criterio poblacional y territorial que rigen la normativa electoral estatal y autonómica. La demanda considera que la Ley impugnada incurre en arbitrariedad pues carece de toda explicación racional. Si la representación debe aumentar en función del factor de la población, carece de justificación que no se atribuyan los escaños en base

a ese criterio. La arbitrariedad se muestra en que la provincia de Albacete ha incrementado su población desde 1986, y no recibe ningún escaño de los cuatro que se atribuyen, mientras que Cuenca ha experimentado una disminución constante y recibe uno. De esta manera se produce una discriminación arbitraria de la población y electores de Albacete.

También se refieren en su demanda a una de las razones que aparecen explicitadas en la exposición de motivos de la ley, la necesidad de reducir el número de circunscripciones que eligen un número par de diputados, pues dicho criterio no se puede inferir del Estatuto de Autonomía ni encuentra justificación en que la candidatura que obtenga la confianza mayoritaria de los electores obtenga también el mayor número de escaños.

El Tribunal no entra en el enjuiciamiento de fondo pues en el momento de resolver el recurso se habían producido ya modificaciones legislativas (L.O. 2/2014, de 21 de mayo de reforma del EACM y la Ley 4/2014, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha) que provocan que la disposición impugnada no se encuentre ya en vigor, lo que conduce a declarar extinguido el recurso por pérdida sobrevenida del objeto.

La extinción del recurso de inconstitucionalidad impidió que el TC entrara a valorar las cuestiones suscitadas. No cabe duda de que habría sido interesante conocer el parecer del Tribunal sobre la posible vulneración del 9.3 en este caso. La distribución de los cuatro nuevos escaños no se realizó en base a un estricto criterio de proporcionalidad, pero las razones expuestas en la exposición de motivos de la ley (necesidad de reducir las provincias que elegían a un número par de diputados) podrían ser reconducidas a otras como la necesidad de favorecer la gobernabilidad. En todo caso, este recurso muestra el grado de conflictividad que alcanza en Castilla-La Mancha cada movimiento en la distribución de escaños entre las circunscripciones y la sospecha de arbitrariedad que se cierne sobre ella.

III. LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA-LA MANCHA POR L.O. 2/2014 DE 21 DE MAYO Y LA STC 197/2014, DE 4 DE DICIEMBRE DE 2014

La L.O. 2/2014, de 21 de mayo de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha consta de un artículo único por el que modifica el artículo 10, estableciendo una nueva horquilla de diputados para las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasa de 47-59 a 25-35. Además, suprime la anterior asignación mínima de escaños a cada provincia. La reforma fue impugnada ante el TC por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad.

En los antecedentes los recurrentes estiman que la reforma carece de una justificación razonable y legitimadora y responde más bien a un “motivo

oculto”, que nada tiene que ver con las razones de austeridad que se exponen en el preámbulo de la Ley Orgánica. Junto a ello, y pese que ya se encontraba en fase de tramitación parlamentaria una proposición de Ley de reforma de la Ley electoral castellano manchega en la que se fija en 33 el número de diputados de las Cortes, estiman que si se optase por el número mínimo de diputados (25), se consagraría un sistema mayoritario “sin paliativos”, lo que bastaría para declarar inconstitucional la Ley impugnada, pues no cabe permitir un “supuesto latente de inconstitucionalidad”.

La demanda fundamenta seis motivos de inconstitucionalidad:

- Vulneración del principio de pluralismo político (art. 1.1 CE), ya que la reducción de diputados tiene como consecuencia el establecimiento de una barrera electoral que reduce el número de partidos políticos con representación;
- Vulneración del principio de proporcionalidad electoral (art. 152.1 CE), ya que la disminución de escaños provoca resultados alejados de la proporcionalidad, exclusión de terceras fuerzas políticas y primas de resultado a los vencedores;
- Vulneración del artículo 23.2 CE, en relación con la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, pues las barreras electorales que introduce la nueva normativa no poseen una justificación objetiva y razonable;
- Vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), ya que la nueva regulación genera un escenario de discriminación y supone un actuar arbitrario del legislador pues busca un objetivo particular, consolidar en el poder al grupo político autor de la iniciativa.
- La L.O. vacía de contenido la autonomía política de la Comunidad Autónoma, (arts. 2, 137 y 153 a CE), pues convierte a las Cortes en un órgano de tipo administrativo, al modo de una Diputación provincial (la de Toledo cuenta con 27 miembros) y sustrae a las Cortes su verdadera capacidad de hacer leyes, como producto de la voluntad general.
- Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). No se prevé ninguna disposición transitoria para aplicar un régimen a las elecciones en caso de que el legislador no apruebe una ley electoral acorde con los nuevos criterios, y ello es contrario al principio de seguridad jurídica.

Tras acotar debidamente el objeto de impugnación, y rechazar la posibilidad de juzgar las hipotéticas o presuntas intenciones del legislador, sino sólo los enunciados jurídico-positivos, el Tribunal procede a examinar separadamente los tres últimos motivos (referidos a los arts. 9.3, 2 y 137 CE) y conjuntamente los tres primeros (referidos a los arts. 152.1, 23.2 y 1.1 CE).

Se rechaza la afirmación de que la reducción de diputados vacíe de contenido la autonomía política de la Comunidad Autónoma, toda vez ni ésta “ni su consiguiente capacidad de legislar en los ámbitos de su competencia [art. 152.1 CE y art. 9.2.a) EACM] no queda empañada, ni afectada siquiera, por la reducción del número de miembros de la Cámara autonómica”. La Constitución no contiene pauta alguna sobre el número de integrantes del respectivo órgano legislativo, por tanto, queda rechazado este motivo del recurso.

En relación con sexto motivo, el Tribunal entiende que la ausencia de una ley electoral en tiempo (eventualidad que no se ha dado, pues ya se había aprobado la Ley 4/2014) “sería imputable, en su caso, al legislador que debió legislar y no lo hizo, nunca a la norma estatutaria, que en modo alguno viene obligada por la Constitución a promover y disponer un régimen transitorio”. Por tanto, queda rechazado este motivo de impugnación.

En relación con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el TC se remite a su doctrina consolidada sobre la materia, mencionando los requisitos que viene exigiéndose (justificación convincente para destruir la presunción de constitucionalidad y que la arbitrariedad denunciada sea el resultado de una discriminación normativa o de la falta de explicación racional de la medida adoptada). En este sentido, considera insuficientes los resultados discriminatorios que alegan los recurrentes porque están basados en pronósticos, extraídos de hipotéticos “escenarios” de distribución del sufragio. Puesto que no queda acreditada la arbitrariedad que se imputa a la Ley, este motivo también queda rechazado.

Para abordar el examen de los otros tres motivos de inconstitucionalidad, el Tribunal justifica primeramente la conexión del principio de proporcionalidad con el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE) y con el valor superior que representa el pluralismo político (art. 1.1 CE), de forma que la infracción de éstos sería el resultado de la quiebra de la exigencia de proporcionalidad. Por ello, procede a examinar en primer lugar dicho motivo.

Comienza aceptado el TC que la disminución del número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha conllevará una reducción de la magnitud de las circunscripciones, “lo que no favorece, sino más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate” (...) “la menor proporcionalidad asociada a la reducción de puestos a cubrir (de escaños, en este caso), no es un efecto jurídico determinado sólo, de manera directa y necesaria, por las normas que asignen escaños a cada circunscripción. Una importancia no menor tendrán —para restringir o, incluso, para favorecer la proporcionalidad— elementos o variables ajenos, obviamente, a toda predeterminación jurídica, como son, sobre todo, el número de candidaturas presentadas y el grado mayor o menor de concentración o dispersión entre ellas del sufragio de los electores”.

Con esta consideración preliminar, el TC acepta al menos como punto de partida, la indiscutible relación entre magnitud del distrito y proporcionalidad. Ahora bien, retomando su doctrina sobre el principio de proporcionalidad advierte a los recurrentes que no parecen entender el sentido y alcance de la exigencia de proporcionalidad y por tanto, del control que a él le corresponde.

Citando su jurisprudencia anterior, reitera el contenido limitado de la exigencia de proporcionalidad, que no es un imperativo u obligación de resultados sino un mandato para establecer una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma. Es decir, posee un alcance negativo. Bastaría con desechar un criterio puro y simplemente mayoritario e impedir barreras electorales o cláusulas de exclusión que lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas.

Si dichos límites no se transgreden, el Tribunal “no podría ya (...) erigirse, en abstracto, en juez del grado, mayor o menor, suficiente o no, según estimaciones políticas, de la proporcionalidad auspiciada por un determinado sistema electoral, en cada una de sus piezas y en la conjunción de todas ellas. Si así hiciera, ocuparía el lugar que, como hemos recordado, le corresponde al legislador.”

Como puede comprobarse, el canon de enjuiciamiento que utiliza el Tribunal para valorar la constitucionalidad en relación con la exigencia de proporcionalidad es sumamente laxo, flexible, atemperado. Salvo la inclusión de un criterio claramente mayoritario, o de barreras electorales exorbitantes, nada impide al legislador modular los elementos del sistema electoral y reducir la proporcionalidad a su mínima expresión.

Junto a ello, el Tribunal también reprocha que los recurrentes basen sus argumentaciones en proyecciones o anticipaciones hipotéticas sobre el posible desarrollo legal del precepto y sus consecuencias electorales. Entiende que un planteamiento de este tipo, claramente preventivo no puede ser acogido por el Tribunal. Lo que los recurrentes llaman barrera electoral son “hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención, según varios “escenarios” que anticipan, del último escaño en liza”, cuando ello dependen más bien del número de candidaturas que lleguen a concurrir y de la mayor o menor concentración del voto.

También resulta preventivo el recurso por basarse en la supuesta aplicación de la Ley 4/2014 de reforma de la Ley electoral de Castilla-La Mancha, que estaba en fase de tramitación parlamentaria cuando el recurso se interpuso, y por tanto, resulta improcedente instar la declaración de inconstitucionalidad de una ley sobre la base de las consecuencias a que pueda dar lugar al norma que la desarrolle.

Por lo tanto, no vulnerada la proporcionalidad tampoco lo ha sido el pluralismo político ni la norma que garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, quedando desestimado el recurso.

En este caso, las argumentaciones de los recurrentes resultaban algo inconsistentes, y ello porque el objeto principal de enjuiciamiento (la reducción drástica del número de diputados) es una medida que, tratada aisladamente, es difícilmente censurable desde la perspectiva constitucional. Resulta necesario conectarla con el funcionamiento práctico del sistema electoral y los eventuales efectos que podría tener en el prorrateo electoral y en los resultados para apreciar la posible vulneración de la exigencia de proporcionalidad. Todo ello conduce a calificar de preventivo el recurso.

IV. LA LEY 4/2014, DE 21 DE JULIO, DE REFORMA DE LA LEY 5/1986, DE 23 DE DICIEMBRE, ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA STC 15/2015, DE 5 DE FEBRERO DE 2015

La Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha desarrolla el artículo 10 del EACM en la redacción dada por la L.O. 2/2014, de 21 de mayo, en la que se establece un mínimo y un máximo de diputados para las Cortes de Castilla-La Mancha (entre 25 y 35). En consecuencia, la Ley 4/2014 procede a reforma del artículo 16 y fija el número de escaños de las Cortes en 33 diputados (art. 16.1). Además, establece un procedimiento de prorrateo basado en una asignación inicial de 3 escaños a cada circunscripción (art. 16.2) y un reparto de los 18 diputados restantes en proporción a la población de cada provincia, mediante la denominada fórmula de “restos más altos” (16.3). El Decreto de convocatoria de elecciones especificará el número de diputados a elegir en cada circunscripción (16.4)

Al igual que la L.O. 2/2014, la Ley 4/2014 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista. Hay que tener en cuenta que en el momento en que se interpuso este recurso (27 de octubre de 2014) todavía no se había resuelto el recurso 4791-2014 contra la L.O. 2/2014 de reforma del EACM, por lo que los recurrentes no conocían ni la fundamentación ni el sentido del fallo de la STC 197/2014, de 4 de diciembre. Probablemente por esta razón, los recurrentes reproducen prácticamente todos los motivos de inconstitucionalidad que alegaron en el recurso contra la L.O. 2/2014 y añaden uno basado precisamente en la conexión entre esta Ley y la L.O. 2/2014 de reforma de la EACM, de modo que en caso de estimarse dicho recurso de inconstitucionalidad, acarrearía por conexión la inconstitucionalidad de la Ley 4/2014.

El resto de motivos son casi idénticos, reproduciéndose también los argumentos en los que se basan, salvo lógicamente el referido a la vulneración del principio de seguridad jurídica por ausencia de disposición transitoria, que desaparece.

Ante la identidad de motivos y argumentaciones, el Tribunal también reproduce casi literalmente su fundamentación jurídica. Entiende, porque así se

deduce de la demanda, que el recurso tiene por objeto únicamente el apartado primero del artículo 16, en el que se fija el tamaño de la Cámara en 33 diputados. Nada se dice, por tanto, del mínimo inicial de tres diputados (art. 16.2) ni del método de reparto posterior (art. 16.3).

En relación con la posible vulneración de la autonomía política de la Comunidad de Castilla-La Mancha se limita a repetir lo dicho en la STC 197/2014 y rechaza consecuentemente dicho motivo de inconstitucionalidad.

También rechaza la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad por las mismas razones. No es posible enjuiciar las intenciones del legislador, sino sólo las normas por él aprobadas. La falta de justificación de este motivo conduce a su desestimación, como ya hiciera en al STC 197/2014.

Procede entonces a enjuiciar la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad (art. 152.01 CE y art. 10.2 EACM), de la que podría eventualmente deducirse también la infracción del art. 23.2 CE y del art. 1.1, como ya sostuvo en la STC 197/2014.

En este sentido, la argumentación no difiere de lo dicho en el anterior pronunciamiento. Se reprocha el carácter preventivo o hipotético del planteamiento, que se basa en extrapolaciones de resultados electorales anteriores, y en la utilización errónea del término “barreras electorales” para calificar hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención del último escaño en liza. En definitiva, “el grado incierto hoy en que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultados de lo dispuesto en esta Ley no es algo que quepa enjuiciar, en abstracto, por este Tribunal Constitucional”.

Junto a ello, señala el TC que los recurrentes muestran un entendimiento de la exigencia de proporcionalidad establecida en el artículo 152.1 CE y el artículo 10.2 EACM que no se compadece con la jurisprudencia del Tribunal. Citando la doctrina que se detalla en la STC 197/2014 (FJ 7 b), repite el carácter tendencial de dicha exigencia, limitado por diversos factores, su naturaleza de mandato negativo y, en fin, la imposibilidad de que el Tribunal pueda valorar el mayor o menor grado de proporcionalidad de un sistema si los mínimos no han sido transgredidos. En el caso concreto, la reducción del número de escaños “en modo alguno impide toda posible proporcionalidad —en el grado y extensión que sea— del sistema electoral para la integración de las Cortes de la Comunidad Autónoma. Compete al legislador determinar el número de escaños asignados a cada circunscripción (STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5) o condicionar su determinación; decisión ésta que no debe hacerse en modo tal que se impida *de iure* toda posible proporcionalidad —cuando la Constitución la exija— en el procedimiento de conversión de votos en escaños”.

En definitiva, se afirma que el sistema electoral castellano manchego “no ha perdido por obra de la Ley impugnada su capacidad para reflejar, según decida el cuerpo electoral, las principales opciones políticas existentes y en esto, por lo que ahora importa, es en lo que se cifra, como en ocasión anterior dejamos

dicho, la no transgresión del mandato constitucional de proporcionalidad”. Se desestiman por tanto, los restantes motivos de inconstitucionalidad.

La resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2014 ha sido ciertamente previsible, habida cuenta de la identidad que comparte con el recurso frente a la L.O. 2/2014. Cabe en este sentido advertir que los recurrentes podrían haber planteado un motivo adicional que podría quizá haber marcado la diferencia con su precedente inmediato. Nos referimos a la posible vulneración del principio de sufragio igual, que si bien hubiera resultado muy forzado incluirlo en el recurso contra la L. O. 2/2014, pues la CE nada dice sobre la igualdad del sufragio en las elecciones a las Asambleas legislativas (art. 152.1), es sin embargo una exigencia recogida en el artículo 10.1 del EACM, y permite utilizarlo como parámetro de constitucionalidad de la Ley.

El propio TC, en la STC 19/2011 reconoce que el principio de igualdad en el sufragio “debe ser un objetivo hacia el que ha de orientarse progresivamente, corrigiendo en lo posible sus desviaciones, la acción del legislador en la regulación del respectivo sistema electoral en la búsqueda de un equilibrio cada vez más ajustado de aquel principio y de aquellos mandatos”. No cabe duda de que la reducción tan severa del número de escaños repercute en la operación de prorrateo electoral e incide directamente en la relación entre habitantes/diputados. No se podría aventurar la respuesta del Tribunal ante este supuesto motivo de inconstitucionalidad, pero podría haber sido interesante al menos conocer su parecer al respecto.

Por lo demás, la reproducción casi automática de los fundamentos jurídicos de la STC 197/2014 dificulta una valoración separada de esta sentencia, que sigue la línea continuista del Tribunal respecto a la interpretación de la proporcionalidad.

V. UNA VALORACIÓN CRÍTICA

Tras el repaso de las resoluciones del TC sobre el sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación con el mecanismo de prorrateo electoral, es posible plantear algunas consideraciones de conjunto.

En primer lugar, resalta la conflictividad que ha presidido la regulación de este elemento en la historia reciente castellano manchega. La falta de consenso político a la hora de determinar la representación atribuida a cada circunscripción ha provocado que el disenso político se traslade finalmente al TC como conflicto jurídico. Todas y cada una de las reformas referidas a este aspecto electoral han sido impugnadas ante el Alto Tribunal. Ello obedece a dos tipos de razones. Por una parte, la ausencia de un mecanismo automático y periódico de revisión del prorrateo conduce o a la obsolescencia de la representación atribuida a las circunscripciones -por la falta de adecuación a la evolución demográfica-, o al enfrentamiento abierto cuando se intenta ajustar puntualmente

dicha representación. El sistema de partidos de Castilla-La Mancha ha sido básicamente un sistema bipartidista en el que una mínima volatilidad en el voto podría conducir a un cambio del partido en el Gobierno. En ese contexto, la ingeniería electoral puede desplegar relevantes efectos en los resultados.

En segundo lugar, no deja de sorprender que el Tribunal otorgue el mismo tratamiento a situaciones que son diversas. Desde las SSTC 4/1981 y 75/1985 no se ha variado ni un ápice la interpretación del principio de proporcionalidad, y en las sucesivas decisiones se ha limitado a reproducir la fundamentación expuesta en aquellas sentencias. Ya hemos destacado que el enjuiciamiento de las barreras electorales (SSTC 75/1985, 72/1989, 139/1989 y 225/1998), o la determinación de los senadores designados por las Asambleas legislativas (SSTC 40/1981, 76/1989, 4/1992, y la STC 36/1990, referida a la distribución de miembros en las Comisiones en proporción a la importancia de los Grupos Parlamentarios), debe abordarse desde una perspectiva diferente a la que se adopta cuando se analiza el prorrateo electoral⁶. Es cierto que una inadecuada distribución de los representantes entre las circunscripciones incide en la proporcionalidad exigida entre votos y escaños, pero no sólo afecta al principio de proporcionalidad sino también, y de manera más directa, al derecho fundamental del sufragio igual. Se echa en falta, en este sentido, una interpretación coherente con dimensión constitucional del sufragio igual, acorde con el sentido contemporáneo que se le ha dado al mismo.

Precisamente ante la ausencia de una interpretación específica del alcance del derecho de sufragio igual en relación con las operaciones de prorrateo electoral, el TC ofrece la misma que viene utilizando para la proporcionalidad, sin distinciones, desde 1981. En realidad no hay prácticamente diferencias entre los requisitos que se exigen para entender vulnerado el principio de proporcionalidad, el de igualdad del sufragio y el de interdicción arbitrariedad de los poderes públicos: la ausencia de una justificación objetiva y razonable y la existencia de una discriminación excesiva, inaceptable, injustificada, “desproporcionada” o “arbitraria”. En este sentido, el canon de enjuiciamiento nos parece excesivamente flexible, con la apariencia de que cualquier medida que reduzca la proporcionalidad es constitucionalmente posible, siempre que no impida *de iure* toda proporcionalidad (STC 15/2015 FJ 8). Parece lógico que el TC no pueda erigirse en juez que examine si el grado de proporcionalidad es correcto, pero convendría fijar algún límite más rígido para valorar su adecuación constitucional, teniendo en cuenta que la argumentación que se ofrece se refiere a decisiones que en muchos casos nada tienen que ver con el objeto del recurso, salvo en las apariencias.

⁶ Únicamente en la STC 45/1992, al resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley electoral del Parlamento balear, el Tribunal valora la adecuada distribución de escaños entre las islas, aunque en ese caso se atendieron a razones muy particulares, como la insularidad o la representación conjunta de los Consejos insulares (FJ 5).

Y si el límite para entender vulnerada la exigencia de proporcionalidad se antoja demasiado débil, lo es más si ese mismo canon se aplica al principio de igualdad del sufragio, en relación con la representación atribuida a las diversas circunscripciones. En este caso, entendemos que sólo los límites que explícitamente se encuentren recogidos en la CE o en los Estatutos de Autonomía pueden modular esa igualdad, como la representación de las diversas zonas del territorio. Cualquier otra consideración relegaría, a nuestro juicio, este derecho a un mero principio informador u orientador, lo que no parece que coincida con la intención de nuestro constituyente ni con el respeto que merece el contenido esencial de los derechos.

En definitiva, pese a compartir en general la valoración que hace el TC de las reformas del sistema electoral castellano manchego, creemos que se ha perdido una magnífica oportunidad para remozar la doctrina sobre la proporcionalidad y para definir con mayores garantías el derecho al sufragio igual.