

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1010 *Pleno. Sentencia 214/2014, de 18 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 4761-2012. Interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Principios de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad e igualdad: extinción del recurso de inconstitucionalidad al haberse derogado la norma legal impugnada (STC 96/2014).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4761-2012, interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Han formulado alegaciones la Junta de Comunidades y las Cortes de Castilla-La Mancha. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 31 de julio de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta Senadores del Grupo Socialista en el Senado, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

El principal motivo de inconstitucionalidad que se alega en el recurso es la vulneración del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecido por el artículo 9.3 CE. Asimismo, invocan los recurrentes los principios de proporcionalidad e igualdad y el criterio poblacional y territorial que rigen la normativa electoral estatal y autonómica y a los que hace referencia la STC 19/2011, de 3 de marzo.

La Ley recurrida eleva a cincuenta y tres el número de diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha, anteriormente fijados en cuarenta y nueve por la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, ahora derogada, y atribuye esos cuatro nuevos diputados a Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo. La vulneración aducida se achaca a la distribución que realiza la ley de esos cuatro nuevos escaños: uno más por provincia con exclusión de la provincia de Albacete.

A la conclusión de que dicha regulación vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos llega la demanda atendiendo al examen de la exposición de motivos de la Ley, que tiene valor como pauta de interpretación de la misma, del debate parlamentario que precedió a su aprobación y del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, derogada por ésta, por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular, que fue desestimado en todos sus motivos por STC 19/2011, de 3 de marzo.

La demanda considera que la Ley impugnada incurre en la arbitrariedad que la Constitución prohíbe al legislador por la falta de razonabilidad exigible a la única medida legislativa que contiene la Ley. Del análisis de la exposición de motivos se concluye que la ley «carece de toda explicación racional».

En primer lugar se refuta que el factor poblacional fundamente la atribución de los nuevos escaños. A juicio de los demandantes, si la representación debe aumentar en función del factor de población (único que se cita en la exposición de motivos) carece de justificación que si se eleva (en cuatro) el número de escaños no se atribuyan precisamente en función del crecimiento de la población a cada circunscripción electoral, sino por igual a cuatro provincias con exclusión de Albacete. La arbitrariedad desde esta perspectiva se muestra en que Albacete ha experimentado un incremento poblacional ininterrumpido desde la fecha de la Ley electoral de 1986 en contraste con Cuenca que ha experimentado una disminución ininterrumpida del número de sus electores, con descenso y aumento esporádicos. La discriminación arbitraria de la población y de los electores de Albacete resulta meridiana si el aumento de escaños es de cuatro (como fija la Ley) y uno se atribuye a Cuenca y no a Albacete, cuando el criterio que se cita como justificación del aumento de la representación es la «evolución de la población».

En segundo lugar, se rechaza que la distribución de escaños que realiza la Ley entre las provincias atienda a la necesidad de reducir el número de provincias que eligen un número par de diputados y a que las provincias con menor población obtengan una distribución impar ya que dicho criterio no se puede inferir del Estatuto de Autonomía ni encuentra justificación en que el partido más votado obtenga una mayor representación parlamentaria.

En definitiva, se considera que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional (con cita de STC 49/1988, de 22 de marzo), la Ley recurrida es inconstitucional por la falta de racionalidad objetiva y fundamentación jurídica de la misma y que el trato diferenciado dado a la población y los electores de Albacete, entraña una arbitrariedad proscrita por el principio de interdicción de la arbitrariedad establecido en el artículo 9.3 CE. Todo ello sin perjuicio de que la resultante de la Ley (en su concreta distribución de los cincuenta y tres escaños en las cinco circunscripciones) pudiera no exceder los márgenes que para la proporcionalidad y la igualdad del voto ha establecido la doctrina del Tribunal Constitucional.

2. Mediante providencia de 13 de septiembre de 2012, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme ordena el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno, así como a la Junta de Comunidades y a las Cortes de Castilla-La Mancha al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; y, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

3. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 19 de septiembre de 2012, manifestó su intención de no formular alegaciones, y se personó en el presente procedimiento a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

4. Mediante escrito registrado el día 26 de septiembre de 2012, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado en fecha 27 de septiembre de 2012, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. La Directora del gabinete jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 5 de octubre de 2012, en el que solicita se dicte Sentencia que desestime el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha y formula las alegaciones que a continuación se extractan:

a) La doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la imputación de arbitrariedad a una ley, a los efectos del art. 9.3 CE exige cierta prudencia (STC 104/2000, de 13 de abril), de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus opciones políticas y determina que no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a una norma de arbitraria (STC 204/2011, de 15 de diciembre).

b) No se constata en la demanda que la reforma electoral impugnada produzca discriminación ni se prueba que la ley produzca desigualdad proscrita constitucionalmente (conforme al art. 23.2 en relación con el art. 14 CE y conforme a la doctrina constitucional) al votante castellano manchego. El recurso de inconstitucionalidad se basa en la discriminación entre provincias, respecto a la cual se considera, con cita de la STC 204/2011, de 15 de diciembre, que no toda diferencia entre Comunidades Autónomas o entre provincias es discriminatoria y que las provincias no tienen derecho al voto y a la selección de escaños y funcionan como un instrumento del sistema electoral y no como un fin en sí mismas.

c) Se descarta la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad, y se considera que no es una novedad el cambio y la adecuación de la Ley Electoral por las variaciones en la población, la modificación del Estatuto de Autonomía y el cumplimiento del programa electoral.

d) En relación con la proporcionalidad se aduce que no se demuestra la desproporcionalidad del sistema ni tampoco que si su aplicación produjera un mayor valor del voto de los votantes de una circunscripción, ello comportaría una desproporción tal que determine la inconstitucionalidad de la norma.

e) Finalmente, se cita la STC 19/2011, de 3 de marzo, que desestimó una modificación anterior de la Ley electoral en la que se reformaba el número de escaños atribuidos por circunscripción electoral.

7. El Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha, mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 5 de octubre de 2012, se persona en el procedimiento y solicita prórroga del plazo de ocho días concedido por providencia de 13 de septiembre de 2012, lo que se le concede por providencia de 8 de octubre de 2012.

8. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 17 de octubre de 2012, el Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en la representación que ostenta, solicita se dicte Sentencia en la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad de la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. Las alegaciones que formula, sucintamente, son las siguientes:

a) Tras la exposición de la evolución de la legislación electoral aplicable a las Cortes de Castilla-La Mancha, se afirma la adecuación de la Ley 4/2012, de 17 de mayo, a los principios de proporcionalidad e igualdad constitucionales. Por una parte, la reforma

electoral realizada por la Ley recurrida reforzaría la proporcionalidad del sistema electoral, respecto al sistema anterior que ya fue declarado constitucional por este Tribunal. Además, el legislador autonómico habría querido reflejar en la normativa electoral el aumento de población (6'98 por 100) que se ha producido en la Comunidad Autónoma incrementando en cuatro el número de diputados que, tomando en consideración las limitaciones estatutarias, se distribuye otorgando un nuevo escaño a las dos circunscripciones más pobladas y a las dos menos pobladas. De este modo se incrementaría la proporcionalidad en las circunscripciones con menor número de habitantes, al aumentar el número de diputados a elegir en esas circunscripciones, sin que disminuya el valor del voto de las circunscripciones con mayor población. A juicio del Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha las modificaciones introducidas en el sistema electoral de Castilla-La Mancha por la Ley 4/2012, de 17 de mayo, son plenamente constitucionales sin que, en ningún caso, puedan implicar diferencias ni desproporcionadas, ni irrazonables, ni injustificadas, ni arbitrarias en la igualdad del sufragio.

b) Se descarta la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, porque los motivos que fundan la Ley y su contenido, expuestos en la exposición de motivos de la misma, no serían irrazonables, ni carentes de fundamento. El aumento de población producido entre enero de 2007 y enero de 2011, cercano al 7 por 100, determinaría la conveniencia de aumentar en cuatro la representación en las Cortes de Castilla-La Mancha. Se primaría, asimismo, a las provincias menos pobladas, lo que «se repite sin excepción en el resto de comunidades autónomas españolas». La circunscripción de Albacete, mantendría el número de habitantes por Diputado que prácticamente coincidiría con el conjunto de Castilla-La Mancha, lo que no sucedería en el caso de Toledo. Finalmente, la atribución de un número impar de Diputados en tres provincias y un número par en dos de ellas alejaría la anómala posibilidad de que un partido consiga la mayoría en las Cortes de Castilla-La Mancha a pesar de haberse visto superado en número total de votos.

9. Por providencia de 16 de diciembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. La disposición legal impugnada consta de un artículo único que modifica el art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, aumentando en cuatro el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pasa de cuarenta y nueve a cincuenta y tres, y asignando los cuatro nuevos escaños a las circunscripciones electorales de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.

Los Senadores recurrentes aducen, como se ha expuesto en los antecedentes, que la Ley impugnada vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) en relación con los principios de proporcionalidad e igualdad, por la distribución que realiza la Ley de los cuatro nuevos escaños: uno más por provincia con exclusión de la provincia de Albacete. Por su parte, las representaciones letradas de las Cortes y del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, por las razones que también se han recogido en los antecedentes, se oponen a la estimación del recurso de inconstitucionalidad.

2. Con carácter previo al enjuiciamiento de fondo resulta necesario determinar el alcance de las modificaciones legislativas sobrevenidas durante la pendencia del proceso que han provocado que la disposición impugnada no se encuentre hoy vigente y precisar la repercusión que ello pueda tener sobre una eventual desaparición de su objeto.

El número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha se establece en el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y, conforme al mismo, en el art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

Hasta la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha establecía que las Cortes de Castilla-La Mancha estaban constituidas por un mínimo de cuarenta y siete y un máximo de cincuenta y nueve diputados, y determinaba que «[l]a 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».

Dentro del límite que establecía el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía, cuestión que no discuten los recurrentes, la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, dio nueva redacción al art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, aumentando de cuarenta y siete a cincuenta y tres el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, asignándole, como hemos señalado, un diputado más a cada provincia, excepto a Albacete.

Sin embargo, el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha se ha modificado por la citada Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuya constitucionalidad hemos afirmado en la reciente STC 197/2014, de 2 de diciembre. Concretamente, tras dicha modificación, se establece un margen para el legislador electoral de veinticinco a treinta y cinco diputados, regulación que ha sido desarrollada por la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, que fija el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha en treinta y tres, que es objeto del recurso de inconstitucionalidad que se tramita con el número 6408-2014.

Atendiendo a dichas modificaciones no ofrece ninguna duda la pérdida de vigencia de la norma aquí impugnada, Ley 4/2012, de 17 de mayo, pérdida de vigencia que determina la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, de acuerdo con reiterada doctrina de este Tribunal «la regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad como el presente es que la derogación de la norma impugnada extingue su objeto» (STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 2). En este mismo sentido afirmamos, entre otras en STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 3, que, para el caso de los recursos de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley, pues si así fuera no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), de modo que, carecería de sentido que (en un recurso abstracto, como el de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico), este Tribunal se pronunciase sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento de modo total, sin ultraactividad. En definitiva, ha de considerarse respecto a los preceptos impugnados por motivos no competenciales que la derogación o modificación de los mismos hace desaparecer el objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que a ellos se refiere.

En el presente caso, nos encontramos con una impugnación por motivos no competenciales, ya que lo que alegan los recurrentes es la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) en relación con los principios de proporcionalidad e igualdad. Además, la Ley impugnada carece de ultraactividad, pudiéndose añadir que la misma nunca ha sido aplicada ya que fue aprobada con posterioridad a las elecciones autonómicas de 22 de mayo de 2011 y ha quedado derogada con anterioridad a la celebración de las próximas elecciones autonómicas.

En consecuencia, conforme a la doctrina de este Tribunal, la derogación de la Ley impugnada, en los términos que se han expuesto, ha hecho desaparecer el objeto del recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar extinguido, por pérdida sobrevenida de objeto, el recurso de inconstitucionalidad 4761-2012, formulado en relación con la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.