

Sentencia del Tribunal Constitucional 197/2014, de 4 de diciembre

[BOE n.º 11, 13-I-2015]

LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE LA REDUCCIÓN DE REPRESENTANTES POLÍTICOS: ¿OPCIÓN LEGISLATIVA O INGENIERÍA ELECTORAL?

El Tribunal Constitucional español ha resuelto en su reciente Sentencia 197/2014, de 4 de diciembre, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Finalmente, y sin valorar cuestiones políticas en torno a la reforma, el Alto Tribunal acaba por desestimar el recurso.

La reforma estatutaria establece en su Artículo Único una reducción considerable del número de diputados autonómicos que pueden ser elegidos en las Cortes de Castilla-La Mancha, pasando de una horquilla de 47 a 59 diputados, a una nueva que establece la elección de un número mínimo de 25 y un máximo de 35 diputados. Asimismo, la nueva Ley también suprime la referencia expresa al número mínimo de diputados que pueden ser elegidos por cada una de las provincias que integran la Comunidad Autónoma, quedando si bien pendiente su determinación por la Ley Electoral autonómica.

El recurso planteado trata de argumentar la inconstitucionalidad de la reforma con fundamento en principios constitucionales y derechos fundamentales: el principio de pluralismo político y funcionamiento democrático reconocido en el artículo 1.1 CE, el criterio de la proporcionalidad de las Asambleas legislativas autonómicas del artículo 152.1 CE, los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE y el derecho de igual acceso a las funciones y cargos públicos reconocido en el artículo 23.2 CE. Por otro lado, también se personaron la directora de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Abogacía del Estado y el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha; en contra de lo argumentado por los recurrentes.

Los recurrentes entienden que la reducción del número de parlamentarios lesiona el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, como parte del derecho fundamental a la participación política, y menoscaba el pluralismo político. Esta medida, en su opinión, sería equiparable al establecimiento de una barrera electoral que supera cualquier límite razonable, impidiendo el acceso a la representación a las fuerzas políticas minoritarias. En el mismo sentido, la reforma desvirtúa el criterio de la proporcionalidad exigido constitucionalmente en la representación de la Asamblea Legislativa. Además, la asignación de escaños pares o impares a cada

una de las provincias podría permitir obtener una prima en el resultado, lo que podría conllevar una victoria electoral para una determinada fuerza política. Se trataría, pues, en definitiva, de una reforma con una clara intencionalidad política: la de configurar un elemento del régimen electoral que determine la victoria de una concreta fuerza política y cierre el libre juego democrático del resto; una finalidad alejada de los propósitos declarados en el Preámbulo: el control del gasto, la austeridad, la demanda social de la sociedad para reducir el número de parlamentarios o establecer un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad.

La fundamentación del recurso de inconstitucionalidad también alega un quebranto del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de la seguridad jurídica, lo que puede generar mayor discrepancia. Asimismo, se plantea por los recurrentes una posible pérdida de autonomía en torno a las funciones ejercidas por la Cámara legislativa, si bien es cierto que la reforma estatutaria por medio de la Ley Orgánica 2/2014 no establece un nuevo reparto de funciones en el entramado institucional castellano-manchego del que se pueda deducir una merma de éstas.

En toda la fundamentación de la decisión del TC de desestimar el recurso planteado, late la necesaria diferenciación, que no llevan a cabo los recurrentes, entre el «juicio político» que podría merecer la Ley, vedado al Tribunal, y su «juicio jurídico», que es el único territorio en el que se puede mover el Tribunal. La Sentencia es un buen ejemplo de la relación que debe existir entre el legislador democrático y el Tribunal Constitucional.

El Tribunal rechaza las alegaciones de menor entidad de los recurrentes como el vaciamiento de la autonomía política, recordando su doctrina ya asentada de las relaciones que deben existir entre la Constitución y la Ley (FJ 3), y en el mismo sentido considera que no se da una violación constitucional del principio de seguridad jurídica (FJ 4) o de la prohibición de interdicción de los poderes públicos, recordando, por una parte, que el pluralismo político y la libertad de configuración del legislador también son bienes constitucionales que el Tribunal debe garantizar y que la arbitrariedad del legislador exige el cumplimiento de dos requisitos que, en este caso, no se dan: desvirtuar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la ley y probar que la arbitrariedad es producto de una discriminación normativa de una absoluta irracionalidad (*vid.* también entre otras las SSTC 49/2008 y 155/2014).

Ahora bien, el *punctum dolens* de la Sentencia se encuentra en la posible vulneración de la exigencia constitucional de la proporcionalidad (artículo 152.1 CE). Sobre esta cuestión, el Tribunal advierte que la reducción de escaños es un elemento que influye en la proporcionalidad del sistema, pero no es el único, por lo que no se le puede dar el carácter de «determinante» que parece que le atribuyen los recurrentes. Por otra parte, para enjuiciar esta tacha es necesario determinar el alcance e interpretación de la exigencia constitucional de la proporcionalidad y acotar el papel que le corresponde al TC en su control. También el Tribunal se ha pronunciado desde sus

primeras sentencias (*vid.* por todas la STC 75/1985) que el criterio proporcional es un criterio «tendencial» donde cabrían diferentes opciones legislativas. La norma tiene la naturaleza de un mandato al legislador, de una «condición de posibilidad», donde cabe un margen de configuración del legislador (STC 225/1998, FJ 7). Lo que no cabe es sustituir el sistema proporcional por el mayoritario, pero más allá de esta prohibición el legislador está legitimado para «buscar la proporcionalidad». Muestra de esta libertad de configuración es la heterogeneidad de fórmulas en nuestras leyes electorales autonómicas. La libertad del legislador no es absoluta, sino que la Constitución exige el cumplimiento de unos mandatos de alcance negativo: la aplicación de un sistema mayoritario o de mínima corrección (STC 40/1981) o desfigurar la «esencia» de la proporcionalidad mediante el establecimiento de barreras electorales o cláusulas de exclusión desproporcionadas.

El Tribunal Constitucional, pues, no puede «sustituir» al legislador y articular una concreta fórmula de proporcionalidad entre las muchas posibles. Sólo puede controlar los intentos del legislador de sustituir el sistema proporcional por uno mayoritario o de desvirtuarlo. Desde el punto de vista jurídico, el TC no aprecia un comportamiento contrario al ordenamiento jurídico, toda vez que el recurso se basa en aspectos únicamente válidos en el ámbito político y cuyas consideraciones no se valoran.

A lo largo de su recurso, los senadores socialistas tratan de vincular la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha con la que, a su juicio, es la verdadera razón de fondo: una clara intencionalidad política del partido mayoritario en la Asamblea legislativa autonómica –el Partido Popular– por condicionar a futuro la asignación de escaños en función de los resultados electorales, pudiendo resultar esta fuerza política favorecida en los próximos comicios. La motivación política que parece estar tras el cambio normativo, no merece reproche jurídico, pero sí puede tener consecuencias que afecten de manera notable a la actividad política, cuestión no menor para el buen funcionamiento del sistema representativo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no entra a valorar los efectos políticos de la configuración electoral por la que opta el legislador, sino únicamente se circunscribe a las cuestiones puramente jurídico-constitucionales, lo que lleva a no declarar inconstitucional la norma recurrida.

José Luis MATEOS CRESPO
*Licenciado en Derecho y estudiante de Doctorado
en la Universidad de Salamanca*
joseluismateoscrespo@gmail.com