

**A VUELTAS CON LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL  
DE PROPORCIONALIDAD: COMENTARIO AL ATC 240/2008**

**Tomás Vidal Marín**

*Profesor Titular de Derecho Constitucional*

*Universidad de Castilla-La Mancha*

El presente comentario tiene por objeto analizar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con el artículo 16.2 de la Ley electoral castellano manchega. En efecto, para el órgano aplicador del Derecho este precepto de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha en la redacción dada por la Ley 8/1998 podría vulnerar los artículos 14 y 23.2 de la Constitución al disponer que “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, 10 diputados, Ciudad Real, 11 diputados; Cuenca, 8 diputados, Guadalajara, 7 diputados, Toledo, 11 diputados”.

Para la Sala *a quo* esta distribución de escaños sería contraria a los precitados preceptos constitucionales puesto que no habría sido complementada mediante Ley para adecuar los escaños correspondientes a cada provincia a su proporción real de habitantes, aplicando así lo dispuesto en el artículo 152.1 CE que estipula que los Estatutos de Autonomía regularán una Asamblea legislativa “elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”. Asimismo, para la Sala juzgadora el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha recoge el mismo principio de representación proporcional señalando además que “la asignación de diputados a cada provincia no será inferior a la actual. Albacete, 10 diputados, Ciudad Real, 11 diputados; Cuenca, 8 diputados; Guadalajara, 7 diputados y Toledo, 11 diputados”. A continuación, el Estatuto se remite a una Ley autonómica para regular la atribución de escaños de cada circunscripción, fijando su número.

A la hora de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, la Sala pone el acento en el hecho de que teniendo más electores y población de derecho Guadalajara que Cuenca se le atribuyan a Cuenca un diputado más que a Guadalajara. Igualmente, se argumenta que pese a tener Toledo más de 100.000 habitantes que Ciudad Real, a ambas circunscripciones se les asigna el mismo número de diputados. A juicio del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha no es razonable ni justificado que una provincia tenga asignados más diputados que otra cuando esta última tiene acreditada más población de derecho y censo de electores. Precisamente, para la distribución de diputados se tuvo en cuenta el censo electoral de 1998 y habida cuenta que la población ha variado con posterioridad, estaríamos en presencia de una inconstitucionalidad sobrevenida.

Pues bien, para el más alto de nuestros Tribunales la cuestión de inconstitucionalidad suscitada carece por completo de fundamento. Para ello el alto Tribunal no

hace sino reproducir la jurisprudencia sentada por el mismo en anteriores pronunciamientos y conforme a la cual el criterio de representación proporcional establecido constitucionalmente no puede interpretarse de manera rígida sino de manera flexible. En este sentido, el Tribunal Constitucional comienza considerando que la representación proporcional “es la que persigue atribuir a cada partido o formación electoral un mandato en relación con su fuerza numérica”, añadiendo a renglón seguido que “cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada uno una representación, si no matemática, cuanto menos sensiblemente ajustada a su importancia real. Su estrecha relación con la interdicción específica de desigualdades en el acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) se pone de manifiesto en el hecho de que las distorsiones, incluso inevitables, en el principio de proporcionalidad se plasman necesariamente en diferencias de trato entre las candidaturas de las diferentes circunscripciones”.

El Tribunal incide de manera especial en el carácter flexible del criterio de la proporcionalidad. Así, entiende que “la exigencia de proporcionalidad (que no es sino una expresión del valor supremo que, según el art. 1.1 CE, representa el pluralismo) ha de verse como un imperativo de tendencia, que orienta pero no prefigura la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito”. Reproduciendo la jurisprudencia establecida en la STC 193/1989 afirmará: “El sistema proporcional puede asumir diversas variantes, y no puede excluirse que el legislador autonómico, a la hora de configurar la variante concreta a seguir, en el uso de su libertad de configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad. En tanto el legislador autonómico se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales”.

Por tanto, la exigencia de proporcionalidad puede ser conjugada con otros criterios tales como la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos o la adecuada representación de los diversos territorios que forman la Comunidad Autónoma. Precisamente, este último criterio es el que conjuga el Estatuto de Autonomía con el mandato de proporcionalidad, puesto que dispone una asignación mínima de escaños para cada una de las provincias; criterios que también se conjugan en la Ley electoral. Como hemos afirmado en otro lugar<sup>1</sup>, tanto la Constitución en su artículo 152.1 como el Estatuto

1. Vid. Vidal Marín, T., *Sistemas electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2006, pág. 145.

de Autonomía de Castilla-La Mancha en su artículo 10.2, no consagra sin más un sistema de representación proporcional, sino que hacen referencia a un sistema de representación de tal naturaleza, el cual debe asegurar además la representación de las diversas zonas del territorio, en este caso, de la región castellano-manchega, permitiendo, por tanto, al legislador autonómico introducir criterios territoriales que corrijan la precitada proporcionalidad del sistema.

Sentada la doctrina anterior, el Tribunal Constitucional pasa a aplicar la misma al supuesto concreto planteado, llegando a la conclusión de que en el mismo no estamos en presencia de una inconstitucionalidad sobrevenida. En efecto, para el alto Tribunal los efectos de desproporcionalidad causados por el paso del tiempo y la evolución de los flujos poblacionales no siempre podrán ser corregidas “de manera inmediata por el legislador”. Y añade. “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 periodos 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”.

Ahora bien, este no es el caso en el supuesto enjuiciado. Y ello porque, si bien es cierto que conforme con los datos de que se disponían en el momento en que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad había diferencias poblacionales entre Toledo y Ciudad Real y tenían atribuido el mismo número de escaños y no había prácticamente diferencias poblacionales entre Cuenca y Guadalajara y se les atribuía diferente número de escaños, “estas diferencias poblacionales que sustentaron el recurso contencioso-administrativo sólo se plasman con el Decreto 1627/2006, de 29 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas a 1 de enero de 2006, publicado en el Boletín Oficial del estado de fecha 30 de diciembre de 2006, es decir poco más de tres meses antes de que se dictara el Decreto de convocatoria objeto del recurso contencioso-administrativo”.

Y además de lo anterior, el otro argumento que utiliza el más alto de nuestros Tribunales para inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad es que la desproporción causada no era especialmente intensa puesto que era suficiente con añadir un diputado a los que ya tenían las provincias de Guadalajara y Toledo para “*recuperar la situación ideal de proporcionalidad posible*, tal y como ha hecho la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley

5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha en este aspecto, de modo que no cabe apreciar una desigualdad de trato lesiva del derecho fundamental garantizado en el artículo 23.2 CE”

Ciertamente, no se entiende muy bien la expresión usada por el alto Tribunal cuando considera que añadiendo ese diputado en las referidas provincias se recupera *la situación ideal de proporcionalidad posible*. Con esta expresión el Tribunal ¿hace referencia a una proporcionalidad ideal? ¿hace referencia a que el legislador no hubiera podido ir más allá en lo que a la proporcionalidad se refiere? Como ya hemos puesto de manifiesto<sup>2</sup>, además de la desigualdad en el valor del voto, el sistema electoral de Castilla-La Mancha genera distorsiones en lo que a la proporcionalidad votos/escaños se refiere. La combinación de los diversos elementos clave que integran nuestro sistema electoral, tal y como han sido conformados por el legislador autonómico, produce los referidos sesgos desproporcionales. En efecto, la conjunción de una Asamblea legislativa de tamaño reducido, junto con la opción por la provincia como circunscripción electoral, la distribución del número de escaños entre ellas en atención a un criterio mixto: poblacional y territorial, así como la barrera legal del 3 por ciento de los votos válidos emitidos, hacen que el sistema electoral autonómico se aleje de la proporcionalidad ideal.

2. Vid. Vidal Marín, T., *Sistemas electorales...*, op. cit., págs. 146 y ss.

Palabras clave: proporcionalidad, sistema electoral, inconstitucionalidad sobrevenida.

Keys words: proportionality, electoral systems, struck unconstitutionality

Resumen: El Tribunal Constitucional inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en base, fundamentalmente, a que la exigencia de proporcionalidad de los sistemas electorales impuesta constitucionalmente ha de ser interpretada de manera flexible.

Abstract: The Constitutional Court does not consider the electoral law of Castilla-La Mancha unconstitutional in base, principally, to that the exigency of proportionality of the electoral Systems imposed constitutionally has to be interpreted in a flexible way.