

9766

*Pleno. Sentencia 45/1992, de 2 de abril. Recurso de inconstitucionalidad 365/87. Promovido por 57 Diputados contra el art. 12.2 de la Ley 8/1986, reguladora del Régimen Electoral para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regucral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, han pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 365/87, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por 56 Diputados, contra el art. 12.2 de la Ley 8/1986, reguladora del Régimen Electoral para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Han comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y el Parlamento de las Islas Baleares, y ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 20 de marzo de 1987, don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde y 55 Diputados más interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el art. 12.2 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Electoral para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

2. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones.

a) El art. 12.2, al establecer un sólo escaño para el Distrito electoral de Formentera, convierte el sistema proporcional en sistema mayoritario, en contra de lo que establece el art. 152.1 de la C.E., que obliga a «un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio», exigencia que aunque sólo no es aplicable a los Estatutos de Autonomía del art. 151 C.E., es, sin embargo, reproducida por el art. 20.1 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares que se refiere a «un sistema de representación proporcional que asegurará una adecuada representación de todas las zonas del territorio». El artículo impugnado establece un sistema que no sólo es proporcional, sino que además no asegura la «adecuada representación» en cuanto que al contar con un sólo escaño sólo puede estar representada esa zona por una fuerza política. Para el recurrente estas conclusiones no pueden ser desvirtuadas por el hecho de que la Disposición transitoria segunda, apartado b), del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares otorgue un solo escaño al distrito electoral de Formentera, «por su carácter provisional y transitorio que implica una falta de vinculación a soluciones posteriores».

b) El art. 12.2, en cuanto asigna a la circunscripción electoral de Ibiza 12 escaños y a la de Menorca, que cuenta con un censo «significativamente menor», 13, produce una evidente discriminación que no encuentra justificación alguna y supone una vulneración del art. 14 de la Constitución en relación al 23, que no sólo exige una regla de aplicación general e igual a todas las candidaturas, sino que requiere que la propia regla no contenga diferencias discriminatorias y tal carácter tiene el asignar 12 escaños a la isla de Ibiza, que cuenta con una población de derecho de 65.014 habitantes, de los que 42.032 son mayores de edad, y 13 a la de Menorca, con 60.056 habitantes, de los que 42.105 son mayores de edad.

3. En virtud de lo expuesto, el recurrente solicita que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 12.2 de la Ley impugnada.

4. Por providencia de 25 de marzo de 1987, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó antes de decidir sobre la admisión a trámite el recurso, y en aplicación de la doctrina sentada en la STC 42/1985, requerir a los señores Diputados promoventes para que en el plazo de diez días acrediten fehacientemente su voluntad de recurrir contra la Ley 8/1986 del Parlamento Balear.

5. Por nueva providencia de 8 de abril de 1987, la Sección Primera acordó incorporar el escrito presentado por los demandantes mostrando su voluntad de recurrir, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Consejo de Gobierno y Parlamento de la Comunidad Autónoma, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, para que se personaran en el procedimiento en el plazo de quince días y formularan las alegaciones que estimasen pertinentes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

Mediante escrito de 21 de abril de 1987 el Congreso de los Diputados comunicó su no personación en el recurso y puso a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

En escrito de 24 de abril de 1987, el Senado solicitó que se le tuviera por personado y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

6. El Presidente del Parlamento de las Islas Baleares, en escrito que tiene su entrada en este Tribunal el 11 de mayo de 1987, solicita la desestimación del recurso y la declaración de conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares del art. 12.2 de la Ley 8/1986.

Afirma que el art. 20 y la Disposición transitoria segunda, b), del Estatuto de Autonomía y el art. 152 de la C.E. imponen una adecuada representación de todas las zonas del territorio, que se materializa en la atribución de escaños de la Disposición transitoria, teniendo en cuenta que por razones históricas, geográficas y demográficas se hace aconsejable considerar como un único ámbito las islas de Ibiza y Formentera, criterios todos ellos que han sido mantenidos en la Ley electoral, de forma que la atribución de escaños a las Islas se hace fundamentalmente como integrantes de las instituciones comunitarias que son los tres Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera, sin que quepa dudar de la proporcionalidad del sistema que ha de medirse globalmente y al atribuir un único escaño a Formentera, se ha pretendido salvar su adecuada representación dentro del Consejo Insular Ibiza-Formentera.

7. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, tras solicitar una prórroga, que le fue concedida por providencia de 6 de mayo de 1987, presentó escrito de alegaciones el 16 de mayo de 1987 en el que formaliza su oposición al recurso y solicita su desestimación, así como que se declare que el art. 12.2 de la Ley recurrida no es contrario a la Constitución.

Señala el representante estatal que no existe la inconstitucionalidad que los recurrentes denuncian, en primer lugar porque el artículo impugnado reproduce la Disposición transitoria segunda, b), del Estatuto de Autonomía, por lo que no puede haber violación alguna del bloque de constitucionalidad, en el sentido expuesto por los recurrentes, que en este extremo se refieren exclusivamente a la presunta infracción del Estatuto de Autonomía, y que si hubiesen efectuado un planteamiento desde la propia Constitución, tampoco hubiera sido aceptable, ya que la proporcionalidad debe predicarse de todo el sistema electoral y no de cada circunscripción. Considera el Abogado del Estado que no siendo objeto del recurso la Disposición transitoria segunda del Estatuto, el Tribunal no puede analizar su constitucionalidad, salvo por la vía del art. 35 y ss. de la LOTC. Este mismo dato es aplicable al segundo motivo del recurso, aunque en este punto se denuncia una violación de la propia Constitución, pero el artículo se limita también a reproducir el contenido del Estatuto. En cuanto al fondo del segundo motivo de impugnación destaca que las certificaciones de población con derecho al voto aportadas por los recurrentes acreditan justamente lo contrario de lo que se pretende en el recurso y que en cualquier caso el Tribunal no debe establecer criterios de cuantificación necesarios para justificar la mayor o menor atribución de escaños, ya que sólo el legislador es competente para determinar el alcance diferencial de las circunstancias de cada circunscripción, siempre que no incurra en la arbitrariedad, arbitrariedad que se pretende de una mecánica e incorrecta aplicación de las cifras del censo.

8. Por providencia de 31 de marzo se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 2 de abril siguiente.

#### II. Fundamentos jurídicos

1. Se impugna en el presente recurso de inconstitucionalidad el art. 12.2 de la Ley que regula el régimen electoral para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por el doble motivo de atribuir un único escaño a la circunscripción insular de Formentera, lo que supondría un sistema mayoritario, contrario al art. 20.1 del Estatuto de Autonomía, que reproduce en el ámbito de la Comunidad Autónoma la exigencia del art. 152.1 de la C.E. de un sistema electoral proporcional, y por otorgar 12 escaños a la isla de Ibiza y 13 a la de Menorca, a pesar de que ésta última, se afirma, cuenta con un censo electoral «significativamente menor», lo que supone una evidente discriminación que vulnera el art. 14 en relación con el 23.2 de la Norma fundamental.

2. El análisis del recurso debe comenzar por destacar el hecho, puesto de manifiesto por todos los participantes en el pleito constitucional, de que la Disposición transitoria segunda del propio Estatuto de Autonomía otorga a la isla de Formentera un único Diputado y establece igualmente una diferencia de un escaño a favor de la isla de Menorca, en relación a la de Ibiza.

A partir de este dato incontrovertible no se puede, sin embargo, deducir, como afirma el Abogado del Estado, que lo que se pretende es la impugnación del propio Estatuto de Autonomía, y que al no ser objeto del recurso, la única posible vía para analizar la supuesta inconstitucionalidad sería el planteamiento por el Tribunal de una autocuestión de

constitucionalidad. El innegable carácter transitorio del precepto estatutario, de aplicación exclusiva a las primeras elecciones autonómicas que se celebraron en 1983, y que es sustituido en su vigencia por la norma formalmente impugnada, hace que el planteamiento sea insostenible, ya que no se puede pretender en esta vía la impugnación de una norma que ha dejado de formar parte del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, de la identidad sustancial existente en la regulación estatutaria y la prevista en la Ley ahora recurrida es necesario resaltar, al menos, dos conclusiones:

La primera es que el hecho de que no exista innovación normativa de relevancia entre la regulación provisional estatutaria y la ahora impugnada, como ya ha declarado este Tribunal en un tema similar en la STC 193/1989, «contribuye a alejar la sospecha de una finalidad que carezca de una justificación objetiva».

La segunda es que la citada Disposición transitoria constituye una interpretación autorizada del alcance que el legislador estatutario daba, aunque con carácter provisional, al art. 20.1 del propio Estatuto, que establece la necesidad de «un sistema de representación proporcional que asegurará una adecuada representación en todas las zonas del territorio». No es posible dudar que el legislador estatutario no sólo consideró plenamente compatible la Disposición transitoria segunda con el referido artículo, sino que juzgó que precisamente esa distribución de escaños era la realización más adecuada de esos principios. Por ello, si bien es cierto que la Disposición transitoria no puede tener alcance vinculante para el legislador ordinario, resulta, por el contrario, difícil concebir que el legislador que opta por reproducirla pueda estar actuando en contra del Estatuto.

3. El Estatuto de Autonomía aporta, además, otro dato que conviene ser tomado en consideración: al estructurar territorialmente la Comunidad el art. 18.2, establece la existencia de tres Consejos Insulares, formados por las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera, Consejos a los que corresponde el gobierno y administración de las islas (art. 37) y que están compuestos, según el art. 38.1, «por los Diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera», de forma que si bien se establecen cuatro distritos electorales, como señala el escrito presentado por la presidencia del Parlamento Balear, «razones históricas, geográficas y demográficas hacen aconsejable considerar como un único ámbito las islas de Ibiza y Formentera, ya que la atribución de escaños a las islas se hace fundamentalmente como integrantes de las instituciones comunitarias que son los Consejos Insulares, atribuyéndose un único escaño a Formentera, con la finalidad de salvar su adecuada representación dentro del Consejo Insular Ibiza-Formentera».

4. En cuanto al problema de fondo planteado, es necesario recordar que este Tribunal ha tenido ya diversas ocasiones de delimitar las exigencias constitucionales y estatutarias derivadas de la imposición de un sistema de representación proporcional y así hemos establecido que «la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible» (STC 40/1981); que «la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral» (STC 75/1985), y que «el sistema proporcional puede asumir, en consecuencia, 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» (STC 193/1989).

5. A la luz de lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, resulta evidente la inconsistencia del recurso de inconstitucionalidad

planteado. En efecto, el legislador autonómico Balear se vio enfrentado, a la hora de regular los criterios de distribución de escaños entre las distintas islas, no sólo con la necesidad de conciliar los criterios de proporcionalidad y adecuada representación de cada una de ellas, sino también con el hecho de que los parlamentarios a elegir constituirían no sólo el Parlamento Balear, sino también los diferentes Consejos Insulares, órganos de gobierno y administración de las respectivas islas.

Desde esta óptica es, en primer lugar, plenamente acorde a los preceptos estatutarios y constitucionales que se otorgue a la isla de Formentera un único representante, que asegure su representación como tal tanto en el Parlamento como en el Consejo Insular del que forma parte junto a la isla de Ibiza, sin que ello suponga vulnerar el precepto que impone un sistema proporcional. Como el propio texto constitucional demuestra en su art. 68, es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población, y que por su escasa importancia demográfica e incluso por las necesidades derivadas del propio carácter «proporcional» del sistema se le asigne un único escaño. No resulta por otra parte aceptable, por carecer de la más mínima apoyatura en el texto constitucional, la interpretación de los recurrentes que parecen identificar la «adecuada representación» con la necesidad de que en cada circunscripción obtengan efectivamente representación dos o más fuerzas políticas.

De igual manera carece de cualquier virtualidad la alegada desproporción entre los escaños asignados a la isla de Ibiza con los de Menorca, en primer lugar porque en forma alguna se ha demostrado que el censo de esta última sea «significativamente menor», ya que incluso, a partir de los propios datos aportados, si adoptamos como criterio el de residentes mayores de edad, sería mayor, por lo que no parecen existir la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos de ambas islas que legitimaría la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema electoral que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción. Pero, además, en el presente supuesto, aunque admitiésemos una diferencia de trato entre ambas islas, tendría una explicación razonable y no discriminadora en el hecho de que también, a efectos de este cómputo, se debe considerar la unidad entre Ibiza y Formentera, que forman un único Consejo Insular, unidad, por otra parte, consagrada por el propio art. 69 de la Constitución, de forma que primero el legislador estatutario, y más adelante el ordinario, han preferido establecer una igualdad de representación entre los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza-Formentera, aun al coste de consagrar una mínima diferencia de representación entre las islas de Menorca e Ibiza, en modo alguno ni desproporcionada, por su alcance, ni arbitraria, porque con ello se asegura la «adecuada representación» de la isla de Formentera.

## FALLO

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

Ha decidido

Primero.—Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dos de abril de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas números 1.173/1987, 1.288/1987, 624/1988 y 1.515/1988, elevadas por la Audiencia Territorial (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo) de Madrid, en relación con el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, por infracción del artículo 140 de la Constitución.

Han comparecido en el proceso la Comunidad de Madrid, representada por el Letrado de sus Servicios Jurídicos don Luis Prendes Sanfeliú, y el Gobierno representado por el Letrado del Estado, así como el Fiscal

**9767** Pleno. Sentencia 46/1992, de 2 de abril. Cuestiones de inconstitucionalidad 1.173/1987, 1.288/1987, 624/1988 y 1.515/1988 (acumuladas). Promovidas por la Audiencia Territorial de Madrid en relación con el artículo 26.3 de la Ley de Madrid 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, han pronunciado