

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 284** *Pleno. Sentencia 197/2014, de 4 de diciembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 4791-2014. Interpuesto por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista en relación con la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Autonomía política, principios pluralista, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad, derecho de acceso a los cargos públicos, sistema de representación proporcional: constitucionalidad de la reforma estatutaria que reduce el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha.*

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. 4791-2014, promovido por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, al considerar que la Ley Orgánica vulnera los arts. 1.1, 2, 9.3, 23.2, 137, 152.1 y 153 a) de la Constitución. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha y la Directora de los servicios jurídicos de la Junta de la Comunidad de Castilla-La Mancha, todos ellos en la representación que legalmente ostentan. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito de 21 de julio de 2014, presentado en el Registro General de este Tribunal en la misma fecha, doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales y comisionada de más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM).

2. El recurso se fundamenta en las consideraciones y motivos que a continuación sucintamente se sintetizan:

a) La Ley Orgánica 2/2014, objeto de impugnación, dedica su único artículo a modificar el apartado segundo del art. 10 EACM, rebajando el número mínimo y máximo de diputados integrantes de las Cortes de la Comunidad Autónoma, a cuyo efecto se fija una nueva horquilla de 25 a 35 diputados, que sustituye a la anterior, de 47 a 59 diputados. Asimismo –se observa–, el nuevo texto legal suprime la anterior asignación, que el precepto modificado hacía, de un número mínimo de diputados por cada una de las provincias que integran la Comunidad Autónoma.

Tras resumir en el apartado inicial de la demanda los motivos de impugnación del recurso que después se desarrollan, se exponen por los recurrentes unos «antecedentes de hecho» sobre la elaboración y aprobación de la Ley Orgánica 2/2014, así como sobre las sucesivas modificaciones del art. 10 EACM y de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; Ley, esta última, que se cita, analizándose la proposición de modificación, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en las Cortes de la Comunidad Autónoma a fin de fijar en 33 el número de diputados. Las reformas que a lo largo del tiempo ha experimentado la determinación estatutaria o legislativa de la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha muestran –hasta el cambio estatutario ahora impugnado–, un progresivo aumento del número de diputados; desde los 47 que fijó la Ley electoral 5/1986, en su redacción originaria (el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha abría entonces un margen de 40 a 50 representantes), hasta los 53 que dispuso la reforma en 2012 de la misma Ley electoral, pasando por los 49 diputados que integraron las Cortes conforme a la reforma, en 2007, de la misma Ley 5/1986 (reformas, estas dos últimas, subsiguientes a la modificación del art. 10 EACM, en el extremo que ahora importa, por la Ley Orgánica 3/1997, conforme a la cual los representantes en las Cortes de la Comunidad Autónoma serían como mínimo 47 y como máximo 59).

Estiman los recurrentes que la reforma estatutaria que impugnan, en lo que tiene de disminución del número de diputados, carece de una justificación razonable y legitimadora y responde, más bien, a un «motivo oculto» que nada tendría que ver con las razones de austeridad que se exponen en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2014. En menos de un año –se observa–, el Partido Popular de Castilla-La Mancha ha pasado de promover la reforma electoral para aumentar el número de diputados (modificación de la Ley electoral en 2012), a fin de cohonestar la representación con el crecimiento de la población, a impulsar una reforma de signo opuesto, incoherencia –se dice– que parece encerrar un actuar arbitrario y favorecer exclusivamente las previsiones de voto del actual partido mayoritario en las Cortes de la Comunidad Autónoma, vistas sus bajas expectativas electorales. Se añade que esta reforma –adoptada «sin consenso alguno»– quiebra la base racional de los sistemas electorales proporcionales (a mayor población, mayor número de representantes) y obedece sólo a objetivos unilaterales de oportunidad política, apreciación, esta última, que se justificaría en el contenido de la ya citada proposición de modificación de la Ley electoral, que fija, como se dijo, en 33 el número de diputados. Los recurrentes, en este punto, realizan una simulación de posibles resultados electorales a partir de los de las últimas elecciones y a la vista de las previsiones con las que cuentan, tras de lo cual aprecian que, en el «escenario» de 33 diputados, las provincias de Cuenca, Guadalajara y Toledo (en las que el Partido Popular ha conseguido y espera conseguir una victoria electoral) tendrían número impar de escaños, lo que beneficiaría, a la hora de su atribución, a las candidaturas de dicho partido, en tanto que contarían con un número par de escaños las demás provincias, en las que el citado partido no esperaría mejorar sus resultados. Todo ello podría provocar que un partido con menos votos en el conjunto de las provincias tendría la posibilidad de obtener un mayor número de escaños, sin que ello supusiera una más ajustada y mayor proporcionalidad, sino un sistema totalmente mayoritario.

Todavía dentro de estas consideraciones preliminares, la demanda aborda las «consecuencias prácticas» de la reforma estatutaria impugnada, consecuencias que cifra en la quiebra del principio de proporcionalidad «en beneficio de un sistema mayoritario interesado». Los recurrentes exponen, para fundamentar tal conclusión, sus hipótesis con «diversos escenarios electorales que pueden producirse, atendiendo al marco que supone la nueva horquilla fijada en el Estatuto de Autonomía», hipótesis –se dice– que parten de los resultados de las tres últimas elecciones autonómicas y de la existencia de un número de escaños por circunscripción siempre impar. Tras la exposición, cifrada en tablas, de tales escenarios hipotéticos, concluye la demanda en este punto aduciendo que la drástica reducción del número de diputados provoca la desaparición de la proporcionalidad y la consagración de un sistema con claro trasfondo mayoritario, en el

que es verdaderamente difícil que una tercera fuerza pueda obtener alguna representación. Este efecto es más drástico si se optase por el número mínimo de diputados (25), lo que consagraría un «sistema mayoritario sin paliativos», posibilidad –se dice– que habría de bastar para declarar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada, pues no cabe permitir un «supuesto latente de inconstitucionalidad». Pero también la proporcionalidad resulta abolida con un número mayor de diputados dentro de la nueva horquilla estatutaria, como el de 33 que se prevé en la proposición de reforma de la Ley electoral a la que se ha hecho referencia.

A partir de las consideraciones anteriores, la demanda desarrolla sus motivos de impugnación.

b) El primer motivo de inconstitucionalidad vendría dado por el hecho de que la nueva horquilla de diputados infringiría el art. 1.1 CE al vaciar de contenido, más allá de lo razonable, los principios de pluralismo político y funcionamiento democrático.

Señala la demanda que la composición no proporcional de un órgano representativo resulta constitucionalmente inaceptable y que la Ley Orgánica impugnada, al establecer una tan drástica reducción del número de escaños, tiene como consecuencia el establecimiento, aunque no se haga de manera expresa, de una «barrera electoral» que reduciría notablemente el número de partidos con representación parlamentaria. En efecto, un número de escaños tan bajo como el propuesto por la nueva normativa supone que la cantidad de votos necesaria para obtener representación aumente exponencialmente hasta niveles que impidan la entrada en el parlamento autonómico de fuerzas políticas minoritarias, además de no representar proporcionalmente a la población, siendo de tener en cuenta que la exigencia constitucional de proporcionalidad es garantía objetiva del ordenamiento electoral, pero también se proyecta sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), derecho que sólo podrá considerarse realizado en plenitud si el sistema electoral respeta el criterio de la proporcionalidad. Ahora bien, una reducción del número de escaños como la realizada por la Ley Orgánica 2/2014 supone el establecimiento de una barrera electoral desmedida, muy superior al 7,5 por 100, que el Tribunal Constitucional Federal de Alemania habría considerado irracional, o al 10 por 100, que habría censurado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

c) Como segundo motivo de inconstitucionalidad se aduce que el artículo único de la Ley impugnada vulnera el sistema proporcional (art. 152.1 CE) para la elección de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Con cita de diferentes fuentes doctrinales, señala la demanda a estos efectos que el grado de proporcionalidad de un sistema electoral disminuye cuanto menor es el número de escaños y la magnitud de las circunscripciones, cuanto menos proporcionalmente a la población se reparten los escaños en las diferentes circunscripciones, cuanto menos proporcional es la fórmula electoral de reparto, cuanto más importantes son las barreras electorales y, en fin, cuando se prevén primas de mayoría. Señala también, con cita de jurisprudencia de este Tribunal Constitucional y de la Guía de buenas prácticas electorales de la Comisión de Venecia, que el sistema electoral en Castilla-La Mancha, tras la Ley Orgánica 2/2014, no supera el test de constitucionalidad, conforme al cual el sistema mismo no puede generar discriminación ni hacer un uso expansivo de las barreras electorales, debiendo, más bien, perseguir objetivos legítimos, con justificación objetiva y razonable y evitándose el principio mayoritario o de mínima corrección del mismo.

Dicho esto, la demanda se remite a las proyecciones de resultados electorales ya expuestas y advierte de que tales plausibles resultados, bajo horquillas de 25 y 33 diputados, ponen de relieve que el nuevo modelo electoral para Castilla-La Mancha excluye, en la práctica, del parlamento autonómico a la tercera fuerza política y, mediante la asignación de escaños pares o impares, permite obtener primas de resultado en las provincias en las que, según los precedentes, se piensa razonablemente que va a lograrse la victoria electoral. La reforma impugnada, en síntesis, disminuye los escaños y eleva en la práctica a cifras extraordinarias los porcentajes o umbrales de obtención de escaño. Todo ello supone una objetiva e insalvable dificultad para acceder a la

representación parlamentaria, en especial para aquellos partidos que puedan establecerse como tercera fuerza política, con la consiguiente abolición del sistema proporcional. La reforma, por lo demás, no persigue objetivos legítimos, no siendo creíble el de la «austeridad» invocada en el preámbulo.

d) Como motivo tercero de impugnación, se afirma que el artículo único de la Ley Orgánica impugnada vulnera el art. 23 CE, en cuanto a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos.

Tras señalar que la imposición de una barrera electoral supone una limitación para los partidos a la hora de asignación de escaños y que en Derecho comparado, si bien se admite tal limitación, ningún umbral supera el del 10 por 100 de los sufragios, se aduce que la Ley Orgánica impugnada es contraria a la Constitución porque la barrera electoral que supone la drástica reducción del número de escaños no posee justificación objetiva ni razonable. En efecto, aunque el sistema sea teóricamente proporcional, será muy difícil lograr la proporcionalidad cuando el número de puestos a cubrir sea muy reducido. Para el caso de la Ley Orgánica 2/2014, la reducción drástica de escaños vulnera el art. 23.2 CE no sólo porque el límite a partir del cual se puede acceder al cargo representativo es desmesurado, sino porque no existe en todo el texto legal referencia alguna que justifique cuáles son las «razones poderosas» que otorgan a este supuesto apariencia de razonabilidad y objetividad.

e) Se aduce como cuarto motivo de impugnación la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Tras recordar la jurisprudencia constitucional sobre la interdicción de la arbitrariedad y su proyección sobre el legislador, señala la demanda, entre otras consideraciones, que, si bien la reducción de parlamentarios que impugna puede considerarse no contraria al art. 14 CE (pues, *a priori*, no excluye a partido alguno ni a ninguna persona del derecho de sufragio), sí es posible afirmar, sobre lo ya expuesto en orden a probables escenarios y resultados electorales que pueden plantearse con la nueva horquilla de diputados, que la medida coadyuva con muchísima probabilidad a excluir de la representatividad parlamentaria en Castilla-La Mancha a las formaciones políticas medianas y pequeñas, consagrando un sistema bipartidista con resultado práctico de afianzar un sistema mayoritario. Por ello cabe afirmar que se genera un escenario de discriminación o una probabilidad elevadísima de que esa discriminación se produzca de forma institucional, lo que supone un actuar arbitrario del legislador, en la medida en que sirve a fines u objetivos espurios. La nueva configuración del parlamento autonómico –se añade más adelante– busca consolidar en el poder al grupo político autor de la iniciativa legislativa de la Ley cuestionada. Ante el panorama electoral que se vislumbra para ese partido político, la menor proporcionalidad protege mejor del «castigo» esperado que el actual sistema. Por tanto, la Ley cuestionada no es razonable, en la medida en que no sirve a un objetivo legítimo, sino a un objetivo particular, excluyente, que busca dar lugar a espacios o posiciones privilegiados. La reducción del número de parlamentarios, además, entraría en contradicción con parámetros racionales sobre representación parlamentaria. Todo ello conllevaría una manipulación del sistema electoral totalmente arbitraria.

f) Un quinto motivo de inconstitucionalidad vendría dado porque, según la demanda, la Ley Orgánica impugnada vaciaría de contenido la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Para los recurrentes, la reforma impugnada viene a convertir las Cortes de Castilla-La Mancha, en cuanto a su número de integrantes, en un órgano de tipo administrativo, al modo de una diputación provincial (la de Toledo –se cita como ejemplo– cuenta con 27 diputados provinciales), lo que quedó rechazado en los debates previos a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Ello conlleva un vaciamiento de la autonomía política de Castilla-La Mancha, en la medida en que se sustrae a las Cortes su verdadera capacidad de hacer leyes como producto de la voluntad general. La reforma –se añade– parece plasmar una desconfianza esencial en el sistema autonómico y muestra su preferencia por un modelo en el que las Comunidades Autónomas no sean más que entes de tipo administrativo.

g) El sexto y último motivo de impugnación se fundamenta en que la Ley Orgánica 2/2014 vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Aducen lo anterior los recurrentes porque esta Ley Orgánica no contiene ninguna disposición de tipo transitorio que regule el régimen concreto a aplicar a las elecciones autonómicas en el caso de que el propio legislador autonómico no desarrolle a tiempo la nueva previsión estatutaria sobre el número mínimo y máximo de diputados, así como la derogación del número fijo de diputados por circunscripción que establecía, antes de esta reforma, el art. 10 EACM. Si por las razones que fueran el legislador autonómico no pudiera acudir a adoptar el régimen electoral conforme a la nueva previsión estatutaria, las próximas elecciones de Castilla-La Mancha se encontrarían en una situación de «aporía». Esta posibilidad exigía una disposición transitoria y, al no haberse hecho así, la Ley es contraria al principio de seguridad jurídica. A mayor abundamiento, la seguridad jurídica también ha sido vulnerada en la medida en que la reforma estatutaria objeto de este recurso viene a provocar una nueva modificación del sistema electoral de Castilla-La Mancha en el plazo de poco más de un año, siendo de recordar que la citada Guía de buenas prácticas electorales aprobada por la Comisión de Venecia exige como elemento esencial para los sistemas democráticos «estabilidad del Derecho electoral».

Se suplica se dice Sentencia en la que, con estimación del recurso, se declare la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada.

En primer otrosí se solicita, como medida cautelar, la suspensión de la vigencia y efectos de la Ley impugnada.

En segundo otrosí, y con carácter subsidiario del anterior, se pide la tramitación urgente de este recurso de inconstitucionalidad, ante la proximidad de elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha.

En tercer otrosí se interesa se reclame el expediente de elaboración de la Ley impugnada, los estudios que hayan podido realizarse para dar sustento a lo que en su preámbulo se dice y los correspondientes diarios de sesiones de las Cortes.

En cuarto otrosí se interesa el recibimiento a prueba.

En quinto otrosí se solicita la realización de vista oral para conclusiones.

3. Por providencia del Pleno de 9 de septiembre de 2014 se decidió, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, así como al Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a las Cortes de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Se decidió asimismo, en cuanto a la solicitud de suspensión cautelar formulada en el primer otrosí del escrito de interposición, oír a las partes antes mencionadas para que, en el plazo de quince días, pudieran alegar lo que estimaren oportuno. Se acordó, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

4. Mediante escrito del Presidente del Congreso de los Diputados de 16 de septiembre de 2014, registrado en el tribunal el día 18 del mismo mes y año, se comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado en aquella primera fecha, en orden a dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

5. Por providencia del Pleno de 23 de septiembre de 2014 se tuvo por personado al Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha en nombre de las mismas y se acordó, a petición de dicha representación, prorrogar ocho días más el plazo concedido para alegaciones.

6. Por providencia del Pleno de 24 de septiembre de 2014 se tuvo por personado al Abogado del Estado en la representación que ostenta y se acordó prorrogar, a su petición, ocho días más el plazo concedido por providencia de 9 de septiembre anterior.

7. Mediante escrito de 23 de septiembre de 2014, registrado en el Tribunal el siguiente día 24, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado en aquella primera fecha, en orden a dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Mediante escrito de 2 de octubre de 2014, con entrada en el Registro General del Tribunal el siguiente día, el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha alegó sobre la suspensión cautelar pedida por los recurrentes. Dijo al respecto que, como se reconocía de contrario, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sólo contempla un supuesto de suspensión de las normas impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad (art. 30) y transcribió la fundamentación jurídica del ATC 132/2011, doctrina cuya claridad en cuanto a la improcedencia de la suspensión solicitada eximiría de mayores consideraciones sobre los argumentos esgrimidos para solicitar la suspensión de la vigencia de la norma impugnada. Se solicitó, por ello, la desestimación de la medida cautelar y que se acordara mantener la vigencia y efectos de la Ley Orgánica impugnada.

9. Mediante escrito de 6 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal Constitucional en la misma fecha, la Directora de los servicios jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se personó en el procedimiento y presentó alegaciones sobre la suspensión cautelar solicitada en el recurso de inconstitucionalidad.

Entiende esta representación, en síntesis, que la petición de que se suspenda cautelarmente la Ley Orgánica 2/2014 es jurídicamente inadmisibles y debe ser desestimada. Se trataría, en efecto, de una pretensión construida al margen y en contra del ordenamiento jurídico-constitucional y de la muy reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, además de en meras elucubraciones ajenas al Derecho. Con arreglo a la Constitución Española y a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la única posibilidad de que el Tribunal acuerde la suspensión de una ley impugnada es la que regulan los arts. 161.2 CE y 30 LOTC. Fuera de esta hipótesis, como señala el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, «la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley». Frente a estas previsiones constitucionales y legales, los recurrentes no citan, al aludir al *fumus boni iuris* y al *periculum in mora*, un solo precepto jurídico en el que apoyarse, precepto que, efectivamente, no existe. Por lo demás, al aludir a los perjuicios que, supuestamente, acarrearía la no suspensión, los recurrentes no tienen en cuenta que en la actualidad está en vigor 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 modifica el art. 16 de ésta y por tanto el número de diputados. Por otro lado, el art. 80 LOTC se refiere a la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento civil en una serie de materias, pero entre ellas no están, desde luego, las medidas cautelares. Ello sin perjuicio de que la aplicación supletoria ex art. 80 LOTC sólo es posible en ausencia de una específica regulación en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conforme a lo declarado en los AATC 46/2010 y 46/1998. Tampoco muestra rigor jurídico, en otro orden de cosas, la cita por los recurrentes de la tramitación parlamentaria de una posible reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para la reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad, pues con ello no se invoca ninguna norma en vigor. Pero, sobre todo, la pretensión de los recurrentes debe ser rechazada porque la jurisprudencia constitucional es clara y contundente en cuanto a la imposibilidad de adoptar la medida cautelar de suspensión en un recurso de inconstitucionalidad, salvo que concurra la circunstancia expresamente prevista en el art. 161.2 CE. Por todo ello, se concluye con la súplica de que se desestime la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Orgánica 2/2014.

10. También por escrito de 6 de octubre de 2014, registrado en la misma fecha, la Directora de los servicios jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

formuló, en cuanto al recurso de inconstitucionalidad, las alegaciones que a continuación se resumen:

a) En cuanto al objeto de este recurso de inconstitucionalidad, se alega, en primer lugar, que los motivos en él articulados aluden tan sólo al artículo único de la Ley Orgánica 2/2014, sin que el preámbulo de la misma sea, conforme a jurisprudencia constitucional, susceptible de impugnación. En todo caso, es manifiesto que este recurso de inconstitucionalidad no se dirige ni se puede dirigir contra la Ley de desarrollo del EACM, tal como resulta de la redacción dada al art. 10.2 del Estatuto por la Ley Orgánica 2/2014, es decir, actualmente, contra la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, publicada y entrada en vigor después de haberse interpuesto el actual recurso.

b) Abordan después estas alegaciones el origen del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y sus sucesivas reformas hasta llegar a la ahora impugnada, modificación, esta última, que, contra lo que los recurrentes dicen, no introduce ningún umbral o barrera electoral y tampoco altera ni la circunscripción electoral, que sigue siendo la provincia, ni la fórmula electoral de asignación de escaños según los votos. Muy al contrario: el nuevo art. 10.2, párrafo segundo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha sólo se refiere a dos elementos del sistema electoral. Por un lado, al número de diputados de las Cortes, reduciendo las cifras que habían sido ampliadas en 1997. Por otro, suprimiendo la asignación de un mínimo de diputados por provincia, lo que permite que tal asignación la haga la ley electoral (la ya citada Ley 4/2014, de 21 de julio). En definitiva, el doble cambio efectuado por la Ley Orgánica 2/2014 no entraña –se dice– ninguna novedad, pues la fijación en el propio Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de un número mínimo y máximo de diputados figuraba ya en su redacción originaria y se amplió en 1997 y en cuanto a la supresión de la mención en el Estatuto al número mínimo de diputados por provincia lo que supone es restablecer la redacción originaria del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

c) Los recurrentes fundan su recurso en unos datos extrajurídicos que –se dice– no responden a la realidad, sino a sus particulares deseos, así como en una pretendida justificación insuficiente de la opción del legislador, que se habría movido por un motivo espurio e interesado (el «motivo oculto»). Pero esta construcción subjetiva e hipotética no aporta al recurso verdaderos fundamentos de Derecho que justifiquen la inconstitucionalidad de la reforma, constituyendo una mera opinión política de los recurrentes, no acreditada jurídicamente. Los recurrentes –se añade– abandonan las consideraciones jurídicas para introducirse en otros campos; y así son múltiples los pasajes del recurso que, sin rigor, se adentran en el ámbito de la ciencia política, aportando afirmaciones parciales que se instalan en el terreno de la politología. Y es que el control de constitucionalidad de un sistema electoral no puede efectuarse a partir de tendencias estadísticas, resultados anteriores o previsiones de futuro, sino conforme al canon de constitucionalidad.

Tras recordar, con cita de la STC 163/2011, de 2 de noviembre, que no es un requisito de constitucionalidad el que la ley explicita las razones de la decisión que han llevado a dictarla, se señala que en el preámbulo de la Ley Orgánica impugnada se encuentra la justificación y aclaración de otros criterios, además del de la austeridad, que entran en juego con el principio de proporcionalidad y justifican la reforma realizarla en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Entre otros: a) el criterio del control del gasto y principio de austeridad; b) la persecución de un «mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad»; c) la «demanda abrumadora de la sociedad castellano-manchega» para la reducción del número de parlamentarios; d) «devolver a Castilla-La Mancha a la regulación anterior que supone una mejor adaptación del marco de la elección de los diputados regionales, al permitir una adaptación de la ley electoral sin estar constreñida al rígido mandato estatutario» y e) remitir a la ley electoral el número de diputados por provincia, tal y como se hacía en la redacción originaria del Estatuto de Autonomía. En definitiva, no sólo se ha justificado la reforma en la austeridad, sino también en la demanda social, en el perfeccionamiento del entramado constitucional del

autogobierno o en dejar de nuevo a la ley electoral que regule el número de diputados por provincia. Ello sin perjuicio de que la austeridad sí es criterio que puede tenerse en cuenta para un cambio legislativo (SSTC 136/2011, de 2 de noviembre, y 19/2011, de 3 de marzo).

En cuanto al sistema electoral en Castilla-La Mancha –que es objeto de sucinta descripción–, el mismo ha sido configurado actuando siempre dentro de la Constitución y de lo establecido por la legislación del Estado y siempre, se subraya, conforme a la libertad de configuración del legislador democrático, constituyendo sus líneas maestras: el sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio (art. 10.2, párrafo primero, inciso inicial, EACM); la circunscripción electoral provincial (art. 10 citado); la distribución de escaños por provincia, que tanto en la versión inicial del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha como en la hoy vigente se deja a la Ley electoral; la forma de la candidatura y de la expresión del voto (listas cerradas y bloqueadas); la fórmula electoral d'Hondt; el umbral o barrera legal (3 por 100 de los votos válidos emitidos, desde el principio) y, en fin, el tamaño de la Cámara, número de escaños que ha oscilado. En definitiva, la Ley Orgánica 2/2014 no ha variado los caracteres esenciales del sistema electoral y es del todo evidente, por más que los recurrentes traten de negarlo, que esta Ley Orgánica no introduce ningún tipo de umbral o barrera electoral. En suma, la reforma efectuada por la Ley Orgánica 2/2014 permite que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha siga estando dentro del marco constitucional y tan sólo se refiere a dos de los elementos del sistema electoral: número total de diputados y supresión de la asignación de un mínimo de diputados por provincia, lo que permite que sea la ley electoral la que realice tal asignación, como así ha hecho la ya citada Ley 4/2014.

d) En cuanto a los «antecedentes de hecho» del recurso, se observa en las alegaciones que no es posible que el canon de constitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2014 sea precisamente el texto inmediato anterior del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (1997), como los recurrentes pretenden, pues aquella reforma, anterior a la vigente, no es la única alternativa constitucional posible. Se destaca, asimismo, que el objeto de este recurso de inconstitucionalidad es, exclusivamente, la Ley Orgánica 2/2014, en cuanto da nueva redacción el art. 10, segundo párrafo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y que el parámetro de constitucionalidad ha de ser la Constitución y el bloque de constitucionalidad, sin que la Ley electoral de Castilla-La Mancha pueda considerarse ni objeto de este recurso ni, desde luego, canon de constitucionalidad para resolverlo. El recurso, por lo demás, alude a finalidades de esta reforma que nada tendrían que ver con su motivo declarado, pero las afirmaciones vertidas son meras elucubraciones de los recurrentes, que las intentan fundamentar en supuestos «datos» relativos a la Ley electoral, no al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. En todo caso, las opiniones doctrinales o, incluso, la Guía de buenas prácticas electorales de la Comisión de Venecia son muy respetables, pero carecen de efecto jurídico alguno para erigirse nada menos que en parámetro de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2014. Por lo que se refiere –ya en otro orden de cosas– a la tesis de los recurrentes según la cual la reducción del número de representantes estaría en contradicción con el «parámetro lógico» entre población y número de representantes, se alega desconocerse en qué artículo de la Constitución o en qué doctrina del Tribunal Constitucional o, en fin, en qué precepto del bloque de la constitucionalidad se realiza tal vinculación directa entre un sistema proporcional y que el tamaño de la Cámara sea correlativo al de la población.

El recurso lo que en realidad pretende es impugnar la ley electoral y enjuiciar aquí dicha ley de desarrollo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, olvidando que el objeto de su impugnación es la Ley Orgánica 2/2014. Por lo demás, las «simulaciones» y escenarios hipotéticos y «probables» que introduce no sirven como medida de constitucionalidad de la norma impugnada. El recurso, en fin, es un conjunto de afirmaciones sobre la base de hipótesis irreales y datos que los recurrentes transforman y manejan a su antojo, como si se tratara de un estudio politológico cuya procedencia se

desconoce, pero ni tales «hechos» han sucedido ni son reales y además no son estudios, pruebas o análisis acreditados y aceptables en sede constitucional.

e) En cuanto al primer motivo de impugnación, el mismo no puede prosperar, porque se asienta en una premisa falsa, cual es que la Ley Orgánica 2/2014 ha introducido una barrera electoral que reducirá notablemente el número de partidos con representación parlamentaria, lo que, a su vez, está basado en una serie de predicciones o vaticinios personales de los recurrentes. Los recurrentes, de forma errónea, llaman umbral o barrera electoral a lo que no lo es ni lo puede ser, puesto que la ley impugnada no establece ningún requisito previo para el acceso a la Cámara autonómica en forma de número de votos. Por lo demás, la existencia de una horquilla que fije un número mínimo y otro máximo de miembros de la Cámara, aunque afecte a la proporcionalidad del sistema, es perfectamente constitucional (SSTC 75/1985, de 21 de junio, y 19/2011). La inclusión en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de un determinado número de escaños a cubrir no provoca *per se* la inconstitucionalidad de la ley de aprobación de la reforma del Estatuto (ni la originaria de 1982, ni la de 1997, ni tampoco esta Ley Orgánica 2/2014), porque en todos los casos se está dentro de la libertad de configuración del legislador democrático. La representación proporcional, por otra parte, carece de un concepto único, pudiendo asumir el sistema proporcional diversas variantes, según aquella misma libertad de configuración. Ni el sistema electoral de Castilla-La Mancha ha cambiado o se ha desnaturalizado a partir de la Ley impugnada ni, desde luego, con ese solo dato del número de escaños el sistema electoral se convierte en uno mayoritario, el cual se caracteriza por no otorgar representación a los partidos que no obtienen la mayoría y donde la circunscripción se convierte en distrito, en el que sólo se elige a un representante. En este sentido, desde la promulgación del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, salvo en las elecciones de 1987 (en las que el Centro Democrático y Social obtuvo 4 escaños) y las de 1991 y 1995 (donde sólo Izquierda Unida logró entrar como tercera fuerza política), en el resto de las elecciones hasta 2011, con los mismos parámetros electorales previos a la reforma recurrida, únicamente han formado parte de las Cortes de Castilla-La Mancha el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, lo cual demuestra que la entrada o no de otras fuerzas políticas en las Cortes de Castilla-La Mancha no depende del número de escaños, sino de las preferencias de los electores o, en su caso, de otros factores que conforman al sistema electoral, como es la barrera electoral o la fórmula electoral. Se cita, por lo demás, la doctrina contenida en las SSTC 75/1985; 193/1989, de 16 de noviembre, y 225/1998, de 25 de noviembre.

En suma, no habría ningún atisbo de que la Ley Orgánica 2/2014, al reducir simplemente el número total máximo y mínimo de escaños y dejar su distribución concreta por provincias a una ley electoral posterior, haya vulnerado o vaciado de contenido el pluralismo político y el principio democrático, ni en sentido general o abstracto ni en conexión con los principios de proporcionalidad y de igualdad de acceso a los cargos públicos, lo que conduce a que este primer motivo de impugnación deba ser desestimado.

f) El segundo motivo de impugnación (vulneración del sistema proporcional) tampoco podría prosperar, por la misma razón de falta de todo fundamento jurídico, ya que, por una parte, ni la doctrina jurídica ni los documentos extrajurídicos sirven de canon de constitucionalidad y, por otra, la doctrina del Tribunal Constitucional es contraria, de nuevo, a las tesis de los recurrentes. Estos se fundan en sus propias y particulares elucubraciones, consistentes en pronósticos electorales apriorísticos, resultando pertinente señalar, además, que en sentido jurídico el sistema electoral se compone de varios factores, entre los cuales está el número de escaños a cubrir. La reforma de la Ley Orgánica 2/2014 no ha alterado más que este concreto elemento, dejando intactos todos los demás, comenzando por la propia referencia del art. 10.2 EACM a que el sistema electoral es, precisamente, un «sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio».

Se hace referencia después a la jurisprudencia constitucional sobre la proporcionalidad y, en primer lugar, al ATC 240/2008, que dijo sobre la exigencia de proporcionalidad que era un «imperativo de tendencia», que orienta, pero no prefigura, la libertad de

configuración del legislador democrático. Por tanto, como el sistema proporcional está estructurado por una plural serie de elementos, uno de los cuales es el número de escaños, pero sin que este solo factor determine por sí mismo la esencia del sistema proporcional ni permita identificarlo como tal, es manifiesto que el contenido regulador de la Ley Orgánica 2/2014 no infringe, en modo alguno, el mandato constitucional sobre el sistema proporcional, el cual, tanto antes como después de la Ley Orgánica 2/2014, es perfectamente reconocible como tal en Castilla-La Mancha. Se cita, por último en cuanto a este punto, la STC 19/2011, y su mención del «amplio margen en la configuración» del sistema proporcional que corresponde al legislador, pues las genéricas directrices constitucionales y estatutarias a favor de la proporcionalidad dejan un amplio margen de indefinición, que sólo puede ser salvada mediante decisiones del legislador.

Por todo ello, el motivo segundo del recurso debiera ser también desestimado.

g) El tercer motivo de impugnación se basa en la supuesta quiebra de lo dispuesto en el art. 23.2 CE, relativo a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos. Se reitera por esta representación –frente a lo argumentado en el recurso–, que la Ley impugnada ni introduce ni modifica el umbral o barrera electoral de acceso a las Cortes de Castilla-La Mancha, ni tampoco afecta en modo alguno al derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), derecho que es de configuración legal («con los requisitos que señalen las leyes»). La igualdad de acceso al cargo de representante, por lo demás, ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, como se dijo en la STC 75/1985.

Dicen también los recurrentes que lo que denominan –y no es tal– «barrera electoral» no posee una justificación objetiva ni razonable, lo que se debe, según el recurso, al «tamaño demográfico», que no se corresponde proporcionalmente con los diputados que la reforma asigna; esta referencia al «tamaño demográfico» no tiene, sin embargo, el menor apoyo normativo. Por lo demás, la infundada alusión a la ausencia de justificación objetiva y razonable enlaza con el siguiente motivo de impugnación.

También este tercer motivo de impugnación, en suma, debiera desestimarse por su total falta de fundamento jurídico.

h) El cuarto motivo de impugnación denuncia la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Este motivo vuelve a basarse en simples conjeturas y cálculos de probabilidad que los recurrentes pretenden hacer pasar como criterios de hermenéutica constitucional. Este motivo es aún más infundado que los anteriores y no ya por su continuado descuido en conceptos jurídicos básicos y sus pocos meditados excesos verbales. El motivo no resiste el menor análisis porque está basado en meras hipótesis y datos sobre simulaciones. Pero, como ya ha dicho el Tribunal Constitucional, para aducir que el legislador ha incurrido en arbitrariedad es preciso un rigor jurídico que está muy lejos de lo que aportan aquí los recurrentes, que se han limitado a calificar la reforma de arbitraria y desprovista de cualquier justificación, sin aportar al respecto indicios que alcancen a desvirtuar su presunción de constitucionalidad. La Ley Orgánica sí tiene, sin embargo, una justificación objetiva y razonable, que expresa su preámbulo. Aunque eran posibles otras alternativas, se trata de una decisión adoptada por el legislador dentro del margen de configuración de que constitucionalmente goza.

Por todo ello, y tras citar la STC 155/2014, de 25 septiembre, se concluye que este motivo debe ser también desestimado.

i) En el quinto motivo de impugnación se dice que la Ley Orgánica recurrida vacía de contenido la autonomía política de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Este motivo es un ejemplo de falta de consistencia y de rigor jurídico, ante todo porque se basa en simples juicios de intenciones, siendo así que el recurso de inconstitucionalidad se enjuician normas y no intenciones (STC 19/2011, FJ 12, con cita de la STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 5). No hay, en efecto, ningún argumento jurídico que demuestre que las Cortes de Castilla-La Mancha que surjan de la nueva composición numérica de la Cámara no vayan a poder desarrollar su función legislativa y las restantes que les corresponden.

Los preceptos citados como infringidos no lo han sido y por ello este motivo debe ser también desestimado.

j) Se dice en el sexto motivo de impugnación que la Ley Orgánica 2/2014 vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Tampoco puede prosperar. En primer lugar, porque vuelve a estar basado en una simple y gratuita conjetura que, además, ya está totalmente despejada por la realidad. La existencia o no de disposiciones transitorias en las leyes no afecta para nada ni al principio de seguridad jurídica ni a ningún otro principio constitucional; pero es que, además, frente a la hipótesis de los recurrentes, el desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha tras la Ley Orgánica 2/2014 se ha producido ya merced a la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha. Por lo demás, es de sobra conocido que la guía de buenas prácticas electorales de la Comisión de Venecia no pertenece al canon de constitucionalidad de las leyes y que el objeto de este recurso es sólo la Ley Orgánica 2/2014, que es una Ley del Estado, no la legislación de desarrollo que haya dictado o dicte la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Y por último, el principio de seguridad jurídica no permite ninguna suerte de petrificación del ordenamiento jurídico.

Por tanto, también este motivo debe ser desestimado.

k) En cuanto a las pretensiones formuladas por medio de otrosíes, se recuerda que, en cuanto a la solicitada suspensión de la vigencia y efectos de la Ley Orgánica 2/2014, ya se ha opuesto escrito de alegaciones al que ahora cabe remitirse; en cuanto a la petición de tramitación urgente y preferente, esta representación se opone a que el recurso reciba del Tribunal Constitucional un trato distinto del que le corresponde y del que tienen otros recursos de inconstitucionalidad que penden antes que él, ya que ni se dan las razones del art. 131.2 de la Ley de enjuiciamiento civil ni puede estarse, una vez más, a las probabilidades calculadas por los recurrentes, ya que existe plazo más que suficiente para que, sin necesidad de tramitaciones apresuradas, el recurso se tramite y resuelva antes del evento electoral. Es de rechazar también la incorporación de la documentación que se pide en el tercer otrosí; tales documentos son de libre acceso y han estado en todo momento a disposición de los recurrentes, todos ellos miembros del Senado. El cuarto otrosí pide recibimiento a prueba, lo que revela, una vez más, que los recurrentes pretenden alejarse del tecnicismo del recurso de inconstitucionalidad, dándole una condición de proceso sobre hechos del que carece. Ni cabe recibir al proceso a prueba, porque no hay nada que probar, más allá de la existencia misma de la norma recurrida, ni tampoco son admisibles los elementos de prueba propuestos, que resultan impertinentes en la medida en que ninguno de ellos puede formar parte del canon de constitucionalidad de la Ley Orgánica impugnada.

En quinto otrosí se pide celebración de vista para conclusiones, algo que vuelve a ser ajeno al tecnicismo propio del recurso de inconstitucionalidad y que no tiene asiento en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni directamente (art. 34) ni por remisión de su art. 80 a la Ley de enjuiciamiento civil.

Se suplica que se tengan por formuladas alegaciones y que, previa tramitación legal, se dicte en su día Sentencia que desestime el recurso, tanto en su pretensión principal como en las pretensiones formuladas mediante otrosíes.

11. Por escrito de 13 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal Constitucional el siguiente día, presentó sus alegaciones el Abogado del Estado, que pueden resumirse como sigue:

a) En cuanto al objeto del recurso, se afirma que estamos en presencia de una norma absolutamente inocua desde la perspectiva constitucional, que no puede adolecer del menor reproche de inconstitucionalidad, pues se mueve dentro del margen de configuración del legislador, que ha optado por un número de diputados dentro de las «infinitas» posibilidades abiertas por el marco constitucional. De otra parte, aunque el recurso tiene por objeto la totalidad de la Ley Orgánica 2/2014, lo cierto es que sus motivos de impugnación aluden sólo a su artículo único, no haciéndose mención alguna a las disposiciones derogatoria y final y resultando incomprensible la pretensión de

impugnar la exposición de motivos, pues la misma, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita, carece de valor normativo propio.

Tras referirse a las anteriores versiones del art. 10 EACM, observa el Abogado del Estado que pocas cuestiones hay tan indiferentes –salvados unos mínimos– desde la perspectiva constitucional como la del número de diputados que deben componer una Cámara legislativa autonómica, lo que corresponde determinar al respectivo Estatuto de Autonomía [art. 147.2 c) CE], sin que la Constitución fije al respecto nada de manera directa, salvo lo establecido en el art. 152.1. Así pues, el Estatuto de Autonomía fija libremente la composición de la Cámara, salvada que sea la representatividad exigida por el citado art. 152.1 CE. La reforma de 2014 cambia el número mínimo y máximo de diputados, que había sido ampliada con la anterior reforma de 1997, y a la vez elimina la mención expresa, introducida en este último año, al número mínimo de diputados por provincia y a que tal asignación no fuera «inferior a la actual». Es claro, en contra de lo que pretenden hacer creer los recurrentes, que la Ley Orgánica 2/2014 no introduce ningún umbral o barrera electoral y que tampoco altera la circunscripción electoral, que sigue siendo la provincia. Muy al contrario, el nuevo art. 10.2, párrafo segundo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha sólo se refiere a dos de los elementos del sistema electoral. Por un lado, al número de diputados que componen la asamblea legislativa; por otro, suprimiendo la asignación de un mínimo de diputados por provincia, lo que permite que esa asignación la haga la ley electoral, como así se ha hecho por la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha. Por ello, el doble cambio efectuado por la Ley Orgánica 2/2014 no puede ser considerado una novedad: la fijación en el propio Estatuto de Autonomía de un número mínimo y máximo de diputados, que figuraba en su redacción originaria, se amplió en 1997 y la supresión en el propio Estatuto de Autonomía del número mínimo de diputados por provincia restablece la redacción originario del Estatuto.

Los recurrentes fundan, pues, su recurso, por un lado, en unos datos extrajurídicos que no responden a la realidad, sino a sus particulares deseos, y que se pretenden hacer pasar como paradigmas de lo fáctico y lo jurídico, no siendo ni lo uno ni lo otro; y por otro, en una pretendida justificación insuficiente de la opción del legislador, de modo que, para los recurrentes, la finalidad de la reforma estaría en un motivo espurio e interesado. La parte recurrente abandona las consideraciones jurídicas para adentrarse en campos ajenos, como el de la ciencia política y ello, además, sin rigor. Pero el control de constitucionalidad de un sistema electoral no puede hacerse a partir de tendencias estadísticas o previsiones de futuro, sino conforme al canon de constitucionalidad.

Ante todo, la necesidad de que la norma explicita las razones de la decisión legislativa no es un requisito de su constitucionalidad (STC 163/2011, de 2 de noviembre), pero es que, en contra de lo afirmado por los recurrentes, en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2014 se encuentra la justificación y aclaración de esos otros criterios, distintos del mencionado de la austeridad, ello sin perjuicio de que los recurrentes olvidan que ya existe en la jurisprudencia constitucional una referencia a la necesidad de adecuar la norma electoral a los recursos públicos (STC 136/2011, de 2 de noviembre, FJ 6). Se cita también, a estos efectos, la STC 19/2011, de 3 de marzo, así como la reciente modificación del art. 135 CE, todo lo cual hace que la justificación en la austeridad haya cobrado una mayor relevancia constitucional, que no puede ser desoída por el legislador.

b) La reforma –prosiguen las alegaciones– no contraviene el principio de pluralismo político y de funcionamiento democrático. Este motivo no puede prosperar, por carecer de todo fundamento jurídico. Ni la doctrina científica ni las resoluciones de tribunales extranjeros (como el Tribunal Constitucional alemán) sirven *per se* de canon de constitucionalidad. De otra parte, porque la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional es exactamente contraria a las tesis de los recurrentes.

Una reordenación del número de representantes en un Parlamento autonómico difícilmente puede contravenir un principio jurídico tan esencial, pero a la vez tan abstracto, como es el pluralismo político o la idea de democracia representativa. Pero, sobre todo, el motivo no puede prosperar porque se asienta sobre una premisa falsa,

consistente en que la Ley Orgánica 2/2014 ha introducido una barrera electoral que reduciría notablemente el número de partidos con representación parlamentaria, lo que, a su vez, está basado en una suerte de predicciones o vaticinios subjetivos de los recurrentes, derivados de sus particulares e hipotéticas previsiones. La Ley Orgánica impugnada no introduce ningún umbral o barrera electoral ni modifica o altera el que existía antes y que no está siquiera en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, sino en la Ley electoral de desarrollo. Los recurrentes, de forma errónea, llaman umbral o barrera electoral a lo que no lo es ni lo puede ser.

La existencia de una horquilla que fija un número mínimo y otro máximo de miembros de la Cámara, aunque afecta a la proporcionalidad del sistema, es perfectamente constitucional, no sólo porque está expresada en el art. 68.1 CE para el Congreso de los Diputados, sino por lo dicho en las SSTC 75/1985, de 21 de junio, y 19/2011. La disminución del número de escaños, respecto a la versión del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 1997, no impide ni restringe el libre acceso a las urnas ni la libre presentación de candidatos, ni tampoco la libre participación de cualesquiera partidos políticos o coaliciones en las elecciones, ni tampoco impide la atribución de escaños conforme a la fórmula electoral preexistente (fórmula d'Hondt). Estos principios constitucionales son indiferentes a la elección por el legislador de un sistema u otro para organizar la representatividad política, también en el plano numérico, mientras no se traspase un núcleo esencial. No es posible decir que el primer número de escaños, entre 40 y 50, de la versión originaria del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, o el que procede de la reforma de 1997 (entre 47 y 59), sí respetaban el pluralismo político, y el actual, entre 25 y 35, no lo hace. La inclusión en el Estatuto de Autonomía de un determinado número de escaños a cubrir no provoca *per se* la inconstitucionalidad de la ley de aprobación de la reforma del Estatuto, ni la originaria de 1982, ni la de 1997, ni tampoco de esta Ley Orgánica 2/2014, porque en todos los casos se está dentro de la libertad de configuración del legislador democrático. No se infringe con ello el pluralismo político, sobre cuyo sentido constitucional alega también el Abogado del Estado.

Al no poder salir de la ambigüedad de su alegato general o abstracto en este extremo, los recurrentes pretenden anudar esta tacha a varios factores, tales como la proporcionalidad del sistema electoral o el derecho de igual acceso a los cargos públicos, pero, sin perjuicio de lo que después se dirá, el recurso no tiene en cuenta que la representación proporcional carece de un concepto único y que puede asumir variantes (STC 193/1986, de 16 de noviembre). La proporcionalidad, por lo demás, puede resultar afectada por múltiples factores y siempre será imperfecta (STC 40/1981, de 18 de diciembre), siendo claro que el número de escaños a partir de un mínimo, derivado de la libertad del legislador, no altera para nada la esencia del sistema proporcional. Ni el sistema electoral de Castilla-La Mancha ha cambiado o se ha desnaturalizado a partir de la Ley Orgánica impugnada, ni desde luego con ese solo dato del número de escaños el sistema electoral se convierte en mayoritario, el cual se caracteriza por no otorgar representación a los partidos que no obtienen mayoría y en el que la circunscripción se convierte en distrito para elegir un solo representante. Nada de ello ocurre aquí.

Si se realiza un estudio de los resultados electorales en Castilla-La Mancha se puede apreciar que, salvo en las elecciones de 1987, 1991 y 1995, en todas las demás, hasta el año 2011, con los mismos parámetros electorales previos a la reforma recurrida, sólo han formado parte de las Cortes el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, lo que demuestra que la entrada o no de otras fuerzas políticas en las Cortes de Castilla-La Mancha no depende del número de escaños que figure en el Estatuto (antes o después de la reforma de 1997), sino de las preferencias de los electores o, en su caso, de otros factores que conforman el sistema electoral, como es la barrera electoral o la fórmula electoral, que no han sido modificados por la Ley Orgánica 2/2014 y que no corresponde analizar aquí.

Lo mismo cabe decir del principio de autonomía política, principio que no condiciona el sistema que el legislador pueda diseñar, de entre los teóricamente posibles, y que garanticen la representatividad. Una cosa es la garantía y preservación del principio de

autonomía política y otra qué régimen de composición del órgano legislativo establece la norma. Por lo demás, nada de lo establecido por la Ley Orgánica impugnada restringe la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma. Otro tanto cabe decir en cuanto a la supuesta vulneración que se dice se ha producido del funcionamiento democrático o de la igualdad en el acceso a los cargos públicos (art. 23.2 y 14 CE). Se cita, a este último respecto, la STC 75/1985. En suma, no hay ningún atisbo de que la Ley Orgánica 2/2014, al reducir simplemente el número máximo y mínimo de escaños y dejar su distribución concreta de escaños por provincias a una ley electoral posterior, haya vulnerado en modo alguno o vaciado de contenido el pluralismo político y el principio democrático, ni en sentido general o abstracto, ni en conexión con los principios de proporcionalidad y de igualdad de acceso a los cargos públicos, lo que conduce a que este primer motivo de impugnación sea desestimado.

c) Tampoco la reforma estatutaria impugnada infringe el sistema proporcional de representación parlamentaria.

Al igual que sucedía con el motivo anterior, tampoco este puede prosperar por su falta de todo fundamento jurídico. Los recurrentes se fundan en sus propias y particulares elucubraciones, consistentes en pronósticos electorales apriorísticos, contruidos al margen de la realidad y, por supuesto, del Derecho y que, no obstante, erigen en supuesto paradigma de la constitucionalidad, algo que por sí solo desautoriza su argumentación.

En sentido jurídico, el sistema electoral se compone de varios factores, entre los cuales está el número de escaños a cubrir; pero la reforma de 2014 no ha alterado más que este concreto elemento y ha dejado intactos los demás, comenzando por la propia referencia del art. 10.2 EACM a que el sistema electoral es «de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la región». Partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional (libertad de configuración del legislador, variedades que admite el sistema proporcional y necesaria flexibilidad que, por ello, ha de tenerse a la hora de examinarlo), la única conclusión posible es que la reforma es plenamente constitucional:

Las previsiones en punto a la proporcionalidad ex art. 152.1 CE se aplican también, según doctrina del Tribunal Constitucional, a las Comunidades que, como es el caso de la de Castilla-La Mancha, accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, principio de proporcionalidad hecho suyo, ya desde su redacción originaria, por el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (art. 10.2, primer párrafo). Esta mención al principio de proporcionalidad no es incompatible con que el mismo legislador estatutario haya optado por un número máximo y mínimo de diputados en la Cámara (en 1982, 1997 y 2014) o por sacar del Estatuto la concreta determinación de diputados por provincia (en 2014), introducida en 1997. El significado del principio de proporcionalidad está perfectamente explicado –se añade– en la doctrina del Tribunal Constitucional, pudiendo citarse, además de las resoluciones ya mencionadas, el ATC 240/2008, de 22 de julio. El Tribunal define la proporcionalidad como un criterio tendencial y reitera, además, la amplia libertad del legislador en la conformación del sistema electoral. Por ello, como quiera que el sistema proporcional está configurado por una plural serie de elementos, uno de los cuales es el número de escaños, pero sin que este solo factor determine su esencia ni permita identificarlo como tal, es manifiesto que la Ley Orgánica 2/2014 no infringe en modo alguno el mandato constitucional sobre el sistema proporcional. La existencia de una horquilla con un mínimo y máximo de escaños afecta ciertamente a la proporcionalidad del sistema electoral, pero desde luego esa horquilla es totalmente constitucional, citándose al efecto el art. 68.1 CE y las SSTC 75/1985 y 19/2011.

Por todo ello, este motivo del recurso debe ser desestimado.

d) Tampoco se ha vulnerado el derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, pues, como ya se dicho, ni la reforma efectuada por la Ley Orgánica 2/2014 introduce o modifica el umbral o barrera electoral de acceso a las Cortes de Castilla-La Mancha, ni tampoco afecta, en modo alguno, al derecho fundamental ex art. 23.2 CE, que es de configuración legal. Tras citar las SSTC 75/1985 y 19/2011, el alegato se refiere a la falta de justificación de la reforma ante la no correspondencia entre

el «tamaño demográfico» con los diputados que la reforma asigna; pero la queja carece por completo de argumentación jurídica, pues la referencia al «tamaño demográfico» no tiene el menor apoyo normativo. Frente a estas fórmulas, ajenas por completo al canon de constitucionalidad, se alza la justificación de la reforma en su preámbulo, a la que ya se ha hecho referencia. En definitiva, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en 2014 tiene una justificación explícita, plural, objetiva y razonable, por más que los recurrentes discrepen de ella, discrepancia legítima en términos políticos, pero no en términos jurídico-constitucionales. La reducción del número de escaños forma parte de la libertad de configuración del legislador; como también la decisión contraria de incrementar su número, según se pone de relieve en el caso resuelto por la citada STC 19/2011.

e) Tampoco se ha infringido el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Aquí, de nuevo, el recurso vuelve a basarse en simples conjeturas y cálculos de probabilidades que los recurrentes pretenden hacer pasar como criterios de hermenéutica constitucional. El motivo no resiste el menor análisis, porque está basado en meras hipótesis. La alegación de arbitrariedad exige un rigor jurídico que está muy lejos de lo que los recurrentes aportan, lo que impide que prospere este motivo del recurso, citándose al respecto, de nuevo, la STC 19/2011. Los recurrentes no aportan indicio alguno que alcance a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, la cual no genera una discriminación constitucionalmente inaceptable. Y, desde luego, la legítima discrepancia política respecto de la decisión del legislador no se puede confundir con un motivo de impugnación tan relevante como el que aquí se imputa al legislador orgánico. Se cita, por último, la STC 155/2014, de 25 de septiembre.

f) Tampoco se ha producido desconocimiento o vulneración del principio constitucional de autonomía.

Este motivo adolece de total falta de consistencia y de rigor jurídico, ante todo porque se basa en simples juicios de intenciones acerca de la supuesta impotencia de las Cortes de Castilla-La Mancha para elaborar y aprobar leyes como consecuencia de la reducción del número de diputados, algo ajeno a un recurso, como este, en el que se enjuician normas, no intenciones (STC 19/2011). No hay ningún argumento jurídico que demuestre lo que los recurrentes dicen y, en cualquier caso, sus conjeturas no tienen soporte en los preceptos de la Constitución que citan.

En resumen, el motivo quinto del recurso carece del menor fundamento y debe, pues, ser desestimado.

g) La norma se adecúa al principio de seguridad jurídica garantizado por la Constitución.

Este motivo, en cuanto afirma lo contrario, tampoco puede prosperar. Vuelve a estar basado en una simple y gratuita conjetura que, además, ya está despejada por la realidad (el desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha tras la Ley Orgánica 2/2014 se ha producido con la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha). Por lo demás, la existencia o no de disposiciones transitorias en las leyes no afecta para nada ni al principio de seguridad jurídica ni a ninguno otro constitucional. De otra parte, la invocada «Guía de buenas prácticas electorales» no pertenece al canon de constitucionalidad de las leyes, siendo objeto de este recurso sólo la Ley Orgánica 2/2014, no la legislación de desarrollo que haya dictado o dicte la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El principio de seguridad jurídica, por último, no permite la petrificación del ordenamiento ni puede impedir el ejercicio de la función legislativa, singularmente si se refiere a unas elecciones que han de celebrarse en el futuro y con el margen temporal suficiente para acomodarse a la nueva regulación. Tras citar las SSTC 19/2013, de 31 de enero, y 136/2011, de 13 de septiembre, se concluye con la afirmación de que el último motivo del recurso debe ser desestimado.

h) En cuanto a la medida de suspensión cautelar solicitada, se afirma su improcedencia. Tal suspensión está, en casos como este, expresamente prohibida por el art. 30 LOTC, pues el presente recurso es del todo ajeno a lo previsto en el art. 161.2 CE. Tampoco el art. 80 LOTC permitiría la aplicación supletoria de la Ley de enjuiciamiento

civil en orden a medidas cautelares, materia no contemplada en el precepto citado. Lo que priva de todo valor a la pretensión suspensiva de los recurrentes es que está construida al margen y en contra del ordenamiento jurídico-constitucional y de la muy reiterada jurisprudencia constitucional en la materia (por todos, AATC 462/1985, de 4 de julio; 141/1989, de 14 de marzo; 39/2002, de 12 de marzo; 58/2006, de 15 de febrero, y 90/2010, de 14 de julio).

Se concluye el alegato, suplicando dictar Sentencia por la que se desestimase íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Por otrosí se suplica se desestimara íntegramente la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Orgánica impugnada.

12. Por escrito de 14 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal el siguiente día, presentó sus alegaciones el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, que pueden resumirse como sigue:

a) Tras exponer los antecedentes de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica 2/2014 y describir su objeto, y luego de señalar que la supuesta contradicción de la misma con la Constitución se ceñiría a la reducción de los diputados a elegir para las Cortes de Castilla-La Mancha, se pasa a examinar la denunciada vulneración del art. 1.1 CE, supuesta infracción ésta que no podría separarse del análisis que se haga del cumplimiento por la norma impugnada de los arts. 23.1 y 152.1 CE, de modo que sólo si la norma impugnada infringiera estos preceptos podría considerarse vulnerado el citado art. 1.1 CE.

b) En lo que afecta a la vulneración de la proporcionalidad, se cita la doctrina constitucional sobre el art. 23 CE, señalando que el derecho enunciado en el número 1 de este precepto se enmarca en el sistema electoral y que el mandato de igualdad contenido en el mismo artículo lo es con arreglo a lo dispuesto en las leyes y que para la configuración de dicho sistema el legislador goza de un amplio margen, libertad de configuración sometida a límites, entre los que está el respeto al criterio de la proporcionalidad. También se encuentra el legislador sometido a otros mandatos constitucionales, entre los que está el de que las elecciones se verifiquen asegurando la representación de las diversas zonas del territorio, atendiendo a criterios de representación territorial (art. 152.1 CE). Es claro, se observa, que ambos mandatos en alguna medida se limitan recíprocamente, pues la existencia de circunscripciones electorales permite la representación de las diversas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma, pero conlleva un límite a la proporcionalidad. Tras citar pasajes de las SSTC 19/2011 y 75/1985, se señala que las restricciones al principio de proporcionalidad pura son igualmente recogidas en la regulación del sistema electoral contenida en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, produciendo una modulación de la proporcionalidad, a lo que se añaden alteraciones de otro tipo, cuyo establecimiento corresponde legítimamente al legislador y así ocurre con la fórmula para la atribución de escaños, siendo la elegida la regla d'Hondt, que confiere cierta ventaja relativa, aunque no superior a la de otras fórmulas proporcionales, a las listas más votadas. Estas modulaciones no desvirtúan la proporcionalidad, entendida como tendencia o criterio informador del sistema ni incumplen, por ello, las previsiones constitucionales y estatutarias al respecto.

En el recurso se impugna la reducción del número de diputados, imputando a este único elemento la pérdida de la proporcionalidad matemática, pero la mayor o menor proporcionalidad del sistema electoral deriva del conjunto de los elementos que lo constituyen y aunque algunos de ellos supongan afectaciones a la tendencia a la proporcionalidad no suponen la pérdida de su carácter proporcional. Las modulaciones al principio proporcional puro que establece el sistema electoral de Castilla-La Mancha responden a valores constitucionales y así lo ha aceptado el Tribunal Constitucional, citándose, a propósito de la barrera del 3 por 100 de los votos por circunscripción, las SSTC 75/1985, 76/1989, 193/1989, 45/1992 y 225/1998. También la exigencia del art. 152.1 CE y del 10.2 EACM en orden a que el sistema asegure la representación de las

diversas zonas del territorio de la región supone una nueva afectación a la proporcionalidad pura o ideal.

El recurso parece imputar, sin embargo, la corrección de la proporcionalidad pura a la reducción del número de diputados, con olvido de los demás elementos que configuran el sistema electoral. La reforma, según su exposición de motivos, persigue, aunque no exclusivamente, la austeridad, en línea con otras medidas ya adoptadas por la Cámara (dedicación exclusiva sólo para ciertos diputados, sin que perciban sueldo los demás; supresión de la figura del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha y de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Autónoma), todo lo cual se enmarca en el esfuerzo de estabilidad presupuestaria en virtud de lo dispuesto en los arts. 40.1 y 135 CE y en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En definitiva, y en ejercicio de su libertad de configuración de los órganos propios de la Comunidad Autónoma, las Cortes de Castilla-La Mancha han sido reguladas dando entrada al principio de austeridad en el gasto, constitucionalmente legítimo.

c) En lo que se refiere a la vulneración del art. 23.2 CE, se dice que de este precepto no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral y que la proporcionalidad requerida por la Constitución Española y por el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no impone un sistema proporcional puro, siendo más bien una orientación o criterio general, a cuyo efecto se cita y transcribe, en parte, lo que se dijo en la STC 193/1989. La opción elegida por el legislador orgánico y autonómico, en ejercicio de su libertad de configuración, no establece correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad que no se funden en fines u objetivos razonables (representación de todas las zonas del territorio, no excesiva fragmentación de la representación misma, austeridad), por lo que no puede aceptarse el reproche de inconstitucionalidad que el recurso expone. La reforma, por otra parte, no altera la barrera electoral del 3 por 100 de los sufragios, de modo que lo que en el recurso se dice sobre una «barrera electoral» que sobrepasaría el límite constitucionalmente admisible se basa en computar como barrera electoral los resultados del conjunto de modulaciones que el Estatuto y la Ley electoral establecen. Se engloban así el 3 por 100 exigido a las listas electorales para participar en la distribución de escaños, la prima a la mayoría implícita en la regla d'Hondt, el número de escaños que conforman la Cámara (único objeto del recurso) y su distribución provincial que asegure la representación de todas las zonas del territorio, todo lo cual supone la comparación de elementos diversos.

La horquilla aprobada por la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, al reducir el número de diputados, puede, en algunos supuestos, inducir una afectación a la pura proporcionalidad, pero no cabe afirmar de la misma que establezca una desigualdad constitucionalmente reprochable, por cuanto cualquier grupo o partido político que franquee la barrera electoral tiene las posibilidades y oportunidades de acceder a un escaño de los que se distribuyen en la medida en que proporcione su número de votos. Para los recurrentes, es la magnitud de las circunscripciones el elemento determinante o exclusivo del grado de proporcionalidad. Debe recordarse que en nuestro Derecho, dado el número de diputados al Congreso y la exigencia de representación de cada provincia, un gran número de circunscripciones elige un número de diputados igual o menor a los de la provincia de Castilla-La Mancha que menos elige al Parlamento autonómico, sin que se haya cuestionado jurídicamente la proporcionalidad del sistema electoral español. En concreto, en los comicios al Congreso, Castilla-La Mancha elige 19 diputados, muy por debajo de los que contempla la norma que ahora se cuestiona. Asimismo, la *ratio* de habitantes por escaño es muy inferior en Castilla-La Mancha a la de las elecciones al Congreso de los Diputados.

d) Por la que se refiere a la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), se recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional de que, en virtud de tal principio, no cabe imponer restricciones indebidas al legislador, lo que con mayor fuerza puede afirmarse cuando, como en este caso, la norma es básica en la configuración de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma. De contrario se alega la sospecha de que mediante la Ley impugnada se pretende beneficiar a un concreto partido

político, perpetuando al partido mayoritario que en la actualidad ostenta tal condición; pero la Ley Orgánica 2/2014 no discrimina, pues todos los actores políticos se hallan ante ella en igual situación, produciendo la norma los efectos que resulten de una variable, el resultado electoral, en sí misma de imposible predicción. En cuanto al reproche de que la Ley impugnada está falta de explicación racional y que resulta fruto del capricho, ya se ha dicho que persigue como objetivo la austeridad, dentro de un programa del que la presente Ley es sólo una de sus manifestaciones. Se dice también en el recurso que la finalidad última de la Ley es hacer real una compleja hipótesis, según la cual pueda darse una elevada concentración de voto en dos partidos mayoritarios, con resultado de empate entre ambos y que, a consecuencia de ello, el actual partido mayoritario gane en las circunscripciones con número impar de diputados a elegir y resulte un empate en los pares, sin que la concentración de votos permita el acceso de una tercera fuerza política. Esta enrevesada hipótesis es, según los recurrentes, la finalidad última de la norma. Una mera posibilidad de futuro, que no puede derivar de la alteración del número de escaños a elegir y cuya concreción depende de diversidad de elementos aleatorios. Y aunque en sí misma no puede considerarse más arbitraria que cualquier otra opción que diera, en hipótesis, resultados más favorables a otras opciones políticas, dicha hipótesis no puede destruir la presunción de constitucionalidad que ampara a las leyes.

e) En cuanto a la vulneración de la autonomía política de Castilla-La Mancha, se dice que ni su facultad de dictar normas con rango de ley tras un procedimiento abierto a la participación de los diversos actores políticos, ni las posibilidades de debate y enmienda se imposibilitan con la reforma impugnada. Nada se dice de contrario que permita apreciar en qué afecta a todo ello la Ley Orgánica 2/2014, por lo que, sin mayor argumentación, debe desestimarse este motivo de inconstitucionalidad.

f) Por lo que se refiere a la vulneración del principio de seguridad jurídica, se señala que en todas las versiones del art. 10 EACM se ha establecido una horquilla con un número máximo y mínimo de diputados y que en todos los casos ha sido la Ley electoral la que ha establecido con posterioridad el número exacto de diputados, lo que hace ahora la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, cuyo contenido se transcribe. Ninguna inseguridad, por tanto, o falta de certeza normativa ha generado la reforma.

g) Se concluye reiterando que la reforma es conforme con el art. 1.1 CE (pluralismo político), sin vulnerar el principio de proporcionalidad para el acceso a los cargos públicos representativos, siendo conforme al art. 23 CE por cuanto la reducción del número de diputados tiene por finalidad objetivos constitucionalmente legítimos, sin que haya vulneración, tampoco, de los principios de interdicción de la arbitrariedad del legislador y de seguridad jurídica, así como tampoco de la autonomía política consagrada en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Se suplica se dicte Sentencia por la que, desestimando el recurso, se declare ajustada a la Constitución la Ley Orgánica recurrida.

En primer otrosí, por lo que se refiere a la petición de suspensión, se hace referencia al escrito de alegaciones ya formulado por esta representación solicitando la desestimación de tal medida cautelar y el mantenimiento de la vigencia y efectos de la Ley Orgánica impugnada.

En segundo otrosí, en cuanto a la reclamada tramitación urgente, se dice que el art. 131 de la Ley de enjuiciamiento civil no menciona un procedimiento de urgencia, que sólo tendría razón de ser en casos excepcionales con justificación suficiente, lo que ahora no se da, solicitándose que se acuerde la tramitación que conforme a Derecho proceda.

En tercer otrosí, en cuanto al expediente, se señala que se acompañan a este escrito las publicaciones oficiales de las Cortes de Castilla-La Mancha que recogen los aspectos relativos a la elaboración, tramitación y aprobación de la proposición de Ley adoptada por el Parlamento regional.

En cuarto otrosí, por lo que al recibimiento a prueba se refiere, se señala que el recurso plantea una mera cuestión jurídica. Sin perjuicio de lo que el Tribunal estime, en

su caso, se proponen como prueba los documentos aportados con la presente contestación.

En quinto otrosí se manifiesta que no se considera necesaria la articulación del trámite de conclusiones.

13. Por Auto del Pleno 267/2014, de 4 de noviembre, se acordó denegar la suspensión solicitada.

14. Por providencia del Pleno de 2 de diciembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de este recurso de inconstitucionalidad es la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM). La parte dispositiva de esta Ley Orgánica consta de un artículo único, además de una disposición derogatoria y otra final. El texto de aquel precepto es el siguiente:

«Artículo único. *Reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.*

El párrafo segundo del apartado segundo del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha quedará redactado conforme al siguiente tenor literal:

Artículo 10.

...

‘La circunscripción electoral es la provincia. Las Cortes de Castilla-La Mancha estarán constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35.’

...»

En la demanda de este recurso se dice que «(e)l grueso de la impugnación» se dirige contra el transcrito artículo único, si bien se afirma, al tiempo, que «(s)e impugna la totalidad de la Ley Orgánica ..., integrada por una parte expositiva; un artículo único; una disposición derogatoria y una disposición final». En el mismo *locus* de la demanda se observa, en relación con lo anterior, que se considera apropiado impugnar la Ley Orgánica en su totalidad en la medida en que la misma «no ha contemplado un Derecho transitorio hasta la aprobación de la correspondiente ley electoral de concreción».

La definición que así hace la demanda del objeto de la impugnación requiere efectuar algunas precisiones para acotar debidamente el ámbito de nuestro enjuiciamiento.

Objeto principal de ese enjuiciamiento ha de ser, desde luego y de modo principal, el transcrito artículo único de la Ley Orgánica 2/2014, al que se dirigen, casi exclusivamente, las censuras de inconstitucionalidad articuladas en la demanda. Nuestro examen habrá de extenderse, también, a verificar si constituye una omisión inconstitucional de esta Ley Orgánica, como la demanda asevera, el que la misma no haya incorporado una disposición transitoria para ordenar, en tanto no se desarrollara la misma, el régimen de elecciones a las Cortes de la Comunidad Autónoma. Más allá no alcanza, sin embargo, el juicio de constitucionalidad que aquí nos cumple, pues ni el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2014 tiene, como cualquier otro, valor normativo propio, sin que pueda ser, por lo mismo, objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 a) y jurisprudencia allí citada], ni las disposiciones derogatoria y final de la Ley Orgánica ahora impugnada han sido objeto en este recurso de reproche alguno de inconstitucionalidad, ello sin perjuicio de que, de contar, en hipótesis, el recurso mismo con razón jurídica, tales disposiciones habrían de seguir la suerte, por su carácter complementario del repetido artículo único, de la declaración de inconstitucionalidad que

este pudiera, acaso, llegar a merecer (art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Por otra parte –y se trata de una segunda precisión– este Tribunal Constitucional analiza, en los distintos procesos de los que conoce y según su respectivo objeto, la constitucionalidad de normas y de actos jurídicos. No juzga, en otras palabras, las hipotéticas o presuntas «intenciones» con las que disposiciones o actos jurídicos hayan sido adoptados, sino la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las determinaciones del poder público que puedan ser, según la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sometidas a su examen. No podríamos por tanto, sin quiebra de toda objetividad en el control que nos corresponde, no ya enjuiciar sino, tan siquiera, introducir en nuestro enjuiciamiento, las intenciones o propósitos con los que se afirme se han aprobado y dictado las leyes, siendo la constitucionalidad o su contrario algo predicable de enunciados jurídico-positivos, sólo de ellos.

No es esta la primera ocasión en que lo anterior se ha de poner de relieve (por todas, SSTC 88/1987, de 2 de junio, FJ 2; 49/2008, de 9 de abril, FJ 4, y 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12) y aquí es necesario reiterarlo ante las profusas referencias o alusiones que el recurso hace a lo que llama «motivo oculto» o «verdadera finalidad» (frente a la proclamada por su preámbulo) de la Ley Orgánica 2/2014, supuestas e hipotéticas intenciones éstas que –se da a entender– ilustrarían sobre la inconstitucionalidad pretendida. Si tal inconstitucionalidad fuera de apreciar, lo sería, estrictamente, por lo que determinan los enunciados normativos impugnados, sin que el supuesto *animus* con el que se adoptaron pueda ser considerado por este Tribunal, que no ha de basar su juicio, como debiera ser obvio, en conjeturas sobre intenciones que, por indiscernibles, no aportarían criterio alguno al enjuiciamiento constitucional. Cuestión distinta es que tales intenciones o motivos sí sean objeto de declaración expresa en el preámbulo de una ley –como aquí es el caso–, supuesto en el cual el Tribunal podría, si fuera menester, tomar en consideración tales manifestaciones como pauta para la interpretación de las normas de la ley misma (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 7), aunque nunca enjuiciar, como en este recurso parece también pretenderse, si tales finalidades declaradas por el legislador son o no plausibles o si los preceptos impugnados resultan instrumento idóneo para servirlos. Dicho queda con ello que nada podremos declarar en esta Sentencia sobre la pertinencia y verosimilitud –puesta en duda por los recurrentes– de los propósitos que han dado lugar a la Ley Orgánica impugnada según su propio preámbulo. Se lee en él, entre otras consideraciones, que la reducción del número de diputados busca «un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad» o que aquella reducción «es una demanda abrumadora de la sociedad castellano-manchega». Los Senadores recurrentes discuten en sí mismas estas intenciones y aseveraciones –como en los antecedentes se ha expuesto– e intentan desvelar los que serían, según se ha dicho, unos supuestos propósitos larvados de la normación impugnada. En esto último, vale reiterar, no podemos entrar sin pérdida de la objetividad del control que nos corresponde. Y tampoco podremos hacerlo en la necesidad o pertinencia políticas que, según el preámbulo, ha llevado a esta reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Se trata de una cuestión fáctica y política que escapa también a nuestro juicio.

2. Es ya posible, a partir de lo anterior, proceder al examen de las argumentaciones expuestas en el recurso para fundamentar la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 2/2014 y de las de contrario signo que, para desvirtuar tal censura, han formulado las demás representaciones comparecidas. Los recurrentes, como en los antecedentes se ha expuesto con detalle, articulan hasta seis motivos de inconstitucionalidad en su impugnación, motivos algunos susceptibles de examen integrado y otros que exigen consideración separada. Ocurre lo primero con la supuesta conculcación del sistema de representación proporcional exigido por el art. 152.1 CE, motivo este que requiere ser considerado como un *prius* de aquellos otros en los que se aduce la quiebra del principio pluralista o de la norma que enuncia el derecho fundamental para acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos (arts. 1.1 y 23.2 CE). Una consideración separada reclaman ya, por su condición heterogénea, los demás motivos del recurso:

infracción de la prohibición de arbitrariedad en la actuación del poder público y de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y vaciamiento de contenido, así se dice, de la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Comenzaremos por el examen de estos últimos motivos de impugnación.

3. No requiere argumentación extensa la exclusión del vicio de inconstitucionalidad que el recurso denuncia en su quinto motivo con la afirmación de que la disminución del número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha «vacía de contenido» la autonomía política de esta Comunidad Autónoma. Según tal tesis –siempre conforme a la demanda–, aquella reducción del número de representantes convertiría a las Cortes de la Comunidad Autónoma «en un órgano de tipo administrativo, al modo de una Diputación provincial», aseveración de la que parece derivaría la conclusión de que la Ley Orgánica habría provocado ese «vaciamiento de la autonomía política de Castilla-La Mancha en la medida en que sustrae a las Cortes de la Comunidad su verdadera capacidad de hacer leyes como producto de la voluntad general». De ello concluyen los recurrentes que el artículo único de la Ley Orgánica impugnada debe ser declarado inconstitucional por contrario –dicen– a los arts. 2, 137 y 153 a) CE.

Sin perjuicio de que no se alcanza a ver cuál sea el sentido de la invocación, en este contexto, del art. 153 a) CE, es evidente que la autonomía política de la Comunidad Autónoma (arts. 2 y 137 CE) y 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 que ha llevado a cabo la Ley Orgánica 2/2014. Es contenido necesario de los Estatutos de Autonomía, en lo que ahora importa, la organización de las instituciones autónomas propias [art. 147.2 c) CE] y, por lo tanto, la del parlamento o asamblea de cada Comunidad, sin que depare la Constitución pauta alguna, de modo directo y específico, sobre el número de integrantes del respectivo órgano legislativo, determinación ésta que corresponde a la Ley Orgánica que apruebe cada Estatuto o a las normas autonómicas que, en su caso, complementen o desarrollen tales previsiones estatutarias.

Basta con lo que queda dicho para descartar que la autonomía política de Castilla-La Mancha o la potestad legislativa de sus Cortes tengan que ver con la reducción, aquí impugnada, del número de componentes de ese órgano representativo, lo que conduce a rechazar este motivo del recurso.

4. Igualmente ha de rechazarse que la Ley Orgánica impugnada haya conculcado el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), según se aduce en el motivo sexto del recurso. Los recurrentes basan esta censura, como en los antecedentes se ha dejado constancia, en dos consideraciones. La primera reside en que la Ley Orgánica debiera haber incorporado un régimen transitorio ante la eventualidad de que el legislador autonómico no acomodase la legislación electoral de la Comunidad Autónoma, antes de las próximas elecciones, al nuevo dictado del art. 10.2, segundo párrafo, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; carencia u omisión ésta que engendraría, viene a decirse, inseguridad o pérdida de confianza ante el régimen jurídico a aplicar en semejante eventualidad. La segunda circunstancia considerada, igualmente deparadora de la inseguridad jurídica proscrita por la Constitución, consiste en que la reforma impugnada del Estatuto de Autonomía se ha adoptado «poco más de un año» después de la anterior modificación del sistema electoral de la Comunidad Autónoma (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), siendo así que en el Código de buenas prácticas en materia electoral, aprobado por la Comisión de Venecia, se aconseja «estabilidad del Derecho electoral», lo que se concreta en que «(l)os elementos fundamentales del derecho electoral y, en particular, el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y el trazado de las circunscripciones no deberían ser modificables menos de un año antes de una elección» (apartado II.2.b de las Directrices del referido Código, copia del cual se adjunta al recurso). Estas censuras no pueden compartirse.

La primera, por cuanto la inseguridad jurídica que derivaría de tal falta de una ley en tiempo (eventualidad que no se ha dado, pues las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la antes citada Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha) 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.

Tampoco puede fundarse tacha de inconstitucionalidad en el hecho de que «poco más de un año» antes —se dice en el recurso— de la adopción de la Ley Orgánica 2/2014 se hubiera reformado parcialmente, como así fue, la Ley electoral de Castilla-La Mancha. Este Tribunal no es juez, obviamente, de la pertinencia u oportunidad de la legislación y tampoco, por lo mismo, de si los cambios legislativos son o no necesarios o excesivos, calificaciones que sólo podrían expresarse desde una perspectiva política que, claro está, no es la nuestra. Tampoco, por lo tanto, podemos considerar siquiera lo que, en otro pasaje de la demanda, se reprocha como «actuación contradictoria en un breve lapso de tiempo», contradicción que vendría dada por el aumento de diputados a las Cortes de Castilla-La Mancha establecido en la antes citada Ley 4/2012 (que fijó su número en cincuenta y tres) y su reducción por la Ley Orgánica ahora impugnada. Ello con independencia de que no cabe hablar de actuación «contradictoria» del legislador cuando aquí se han sucedido, en rigor, leyes que son, una y otra, obra de distintos legisladores: el autonómico, autor de aquella Ley 4/2012, y el legislador orgánico nacional, que aprobó la Ley ahora impugnada. En suma, no se aprecia traza de inseguridad jurídica en la reforma estatutaria objeto de este recurso, sin que las recomendaciones invocadas por los recurrentes, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), puedan matizar esta conclusión. No es sólo, en efecto, que tales directrices y recomendaciones no pueden constituirse en canon de nuestro enjuiciamiento, sino que, incluso, la transcrita en este motivo del recurso aconseja una «estabilidad del Derecho electoral» en ámbitos no afectados, en absoluto, por la Ley Orgánica 2/2014.

Debe rechazarse, por todo ello, este motivo de impugnación.

5. Como cuarto motivo de su impugnación aducen los recurrentes que la Ley Orgánica 2/2014 ha infringido el principio constitucional que proscribe la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos (art. 9.3 CE), a cuyo efecto afirman —como en los antecedentes se ha expuesto— que dicha reforma estatutaria es fruto del «capricho», que a su «objetivo formal» subyacen unas «pretensiones reales» que no serían otras sino las de «consolidar en el poder al grupo político autor de la iniciativa legislativa de la ley cuestionada»; propósito —viene a decirse— que quedaría de manifiesto ante el «panorama electoral que se vislumbra para el partido autor de la referida iniciativa». La reforma no podría justificarse, en definitiva, con la austeridad que su preámbulo invoca, siendo su finalidad «perpetuar al partido mayoritario», para lo que bastaría con «vislumbrar escenarios más que probables sobre los efectos prácticos de la Ley cuestionada», a cuyo efecto remite el recurso a las estimaciones que expone sobre los «probables escenarios y resultados electorales que pueden plantearse con la nueva horquilla de diputados», lo que «coadyuva con muchísima probabilidad a excluir de la representatividad parlamentaria en Castilla-La Mancha a las formaciones políticas medianas y pequeñas, consagrando un sistema bipartidista con resultado práctico de afianzar un sistema mayoritario». Todo ello supondría —se concluye— «una manipulación del sistema electoral totalmente arbitraria que no encuentra justificación alguna».

Con reiteración hemos advertido de que cuando se formula un reproche por arbitrariedad al legislador ha de extremarse el cuidado en nuestro enjuiciamiento, pues el pluralismo político y la libertad de configuración del autor de la ley son también bienes constitucionales que debemos proteger. Por ello hemos exigido, generalmente, dos condiciones: por un lado, que quien formula esta censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un 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, pero en ningún caso de una

discrepancia política respecto de su contenido (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3 y jurisprudencia allí citada; en términos análogos, STC 155/2014, de 25 de septiembre, FJ 6).

Ninguna de estas condiciones se ha cumplido por los recurrentes al tachar de arbitraria la Ley que impugnan. Ni la afirmación apodíctica de que la Ley es fruto del «capricho» constituye argumento alguno, ni la alusión a unas supuestas intenciones ocultas del autor de la norma puede ser tomada en consideración por este Tribunal, pues las intenciones del legislador, sus opciones políticas o su propósito último no constituyen, como ya se ha destacado, objeto de nuestro control, (STC 49/2008, FJ 4). Por lo demás y en coincidencia con las alegaciones deducidas frente al recurso, no cabe achacar a la Ley designios o resultados discriminatorios sobre la base, a todas luces insuficiente, de pronósticos o conjeturas de futuro extraídos de unos hipotéticos «escenarios» de distribución del sufragio aún por venir, útiles, acaso, para la sociología electoral, pero poco decisivos, en tanto que simples estimaciones de probabilidad, para dar lugar al enjuiciamiento de una ley. Sobre ello se habrá de volver en lo que sigue.

Tampoco, en fin, puede ser tachada la Ley de arbitraria mediante la afirmación de que el menor número de diputados que establece para integrar la Cámara entraría en contradicción con lo que los recurrentes llaman «parámetros racionales sobre representación parlamentaria», expresiones éstas que parecen reiterar lo que, en pasaje anterior de la demanda, se enuncia como «regla esencial» de la relación entre población y número de representantes, fórmula que los recurrentes cifran en la máxima «a mayor población, mayor número de representantes». Tal postulada «regla esencial» no sería, en cualquier caso, una regla jurídico-constitucional, ya que la Constitución nada dice de modo directo –como observan la representación de la Junta de Comunidades y el Abogado del Estado– sobre la composición numérica de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Los demandantes no han acreditado, ni argumentado apenas, la arbitrariedad que imputan a la Ley. También en cuanto a este reproche, por lo tanto, el recurso ha de ser rechazado.

6. En sus motivos primero y tercero el recurso afirma, respectivamente, que la Ley Orgánica habría vulnerado, de una parte, el art. 1.1 CE, «al vaciar de contenido, más allá de lo razonable, los principios de pluralismo político y funcionamiento democrático», y, de la otra, el art. 23.2 de la misma norma fundamental, conforme al cual los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Dejando ahora de lado la supuesta conculcación de lo que la demanda llama principio de «funcionamiento democrático» –censura que no es objeto de argumentación específica–, las aducidas infracciones del pluralismo político (art. 1.1 CE) y del derecho fundamental ex art. 23.2 CE derivarían, estando a los propios términos del recurso, de la reducción del número de diputados de las Cortes de la Comunidad Autónoma y de la consiguiente –a decir de los recurrentes– restricción, o incluso «abolición», del sistema de representación proporcional que el art. 152.1 CE prescribe para las elecciones a las asambleas legislativas autonómicas, exigencia constitucional ésta que se proyecta, en efecto, sobre todos los Estatutos de Autonomía que doten a la Comunidad respectiva de una asamblea legislativa, y sobre las legislaciones electorales que los desarrollen, y no sólo, por tanto, sobre los Estatutos que fueron aprobados por el procedimiento del art. 151 CE, que no fue el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (SSTC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 6, y 19/2011, FJ 3).

En definitiva, si el pluralismo político y el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (al cargo de diputado, en este caso) con los requisitos que señalen las leyes hubieran resultado infringidos por la Ley Orgánica impugnada ello provendría, estando a lo que la demanda plantea, de la previa y principal conculcación de aquella exigencia constitucional de proporcionalidad (art. 152.1), de modo tal que es esta última y supuesta inconstitucionalidad (de la que derivarían las aducidas con cita de los arts. 1.1 y 23.2 CE) la que hemos de examinar a continuación. Este orden de examen se compadece, por lo demás, con nuestra propia jurisprudencia,

pues hemos dicho que si bien del art. 23.2 CE no cabe inferir la exigencia de un determinado sistema electoral (SSTC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4, y 40/2011, de 31 de marzo, FJ 6), el derecho fundamental allí enunciado sí resulta enriquecido mediante la vinculación del legislador a los mandatos constitucionales de proporcionalidad, de tal manera que este derecho sólo se podrá considerar realizado en plenitud si aquellos mandatos son, para las elecciones a las que afecten, debidamente respetados (SSTC 75/1985, FJ 5, y 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 4). Esta doctrina se enuncia también en el ATC 240/2008, de 22 de julio, resolución en la que añadimos –como ya antes, en la misma STC 75/1985, FJ 5– que la exigencia de proporcionalidad no es sino una expresión del valor superior que representa el pluralismo proclamado por el art. 1.1 CE (FJ 2). También por ello la supuesta infracción que aquí se aduce de este valor superior no sería sino el resultado de la quiebra de la exigencia de proporcionalidad que el recurso denuncia. En los fundamentos que siguen enjuiciaremos si tal quiebra es de apreciar.

7. Examinaremos a continuación, en consecuencia, si el artículo único de la Ley Orgánica impugnada entra en contradicción, como el recurso sostiene, con la exigencia del art. 152.1 CE a tenor del cual las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas han de ser elegidas –en lo que ahora hace al caso– «con arreglo a un sistema de representación proporcional».

La afirmación de los recurrentes de que el precepto constitucional ha sido efectivamente conculcado se argumenta en unos términos que han quedado suficientemente resumidos en los antecedentes y que ahora cabe sucintamente recordar. Se parte en la demanda de que la reducción de diputados llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2014 (el margen que su artículo único establece para el legislador electoral es de 25 a 35 diputados, siendo así que dicho margen era con anterioridad de 47 a 59 representantes, fijados en 53 por la reforma de la Ley electoral de 2012) ha de conllevar una reducción del tamaño o magnitud de las circunscripciones electorales provinciales, y de que este menor número de escaños a disputar en cada circunscripción determinará, a su vez, una mayor dificultad para obtener alguno de ellos por parte de «terceras fuerzas»; esto es, por candidaturas electorales presentadas por partidos distintos a los que, hasta el presente, han conseguido ser mayoritarios en las Cortes de Castilla-La Mancha. Según se expone en la demanda, la inferior magnitud de las circunscripciones impuesta por la Ley Orgánica impugnada supone, en ese previsible contexto, el establecimiento de una «barrera electoral» desmedida, cuyos porcentajes cifran en los «escenarios» que prevén, lo que determinaría, en definitiva, la «abolición del sistema proporcional» o el establecimiento, en la práctica, de «un sistema electoral de tipo mayoritario». Un resultado, pues, inconciliable con la proporcionalidad que exige el art. 152.1 CE.

También han quedado expuestas en los antecedentes las alegaciones que, frente a este planteamiento y sus conclusiones, han formulado tanto la Abogacía del Estado como las representaciones de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Unas representaciones y otras niegan que la Ley Orgánica 2/2014 haya establecido barrera electoral de tipo alguno y afirman que la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE –exigencia tendencial, recuerdan– no ha sido contrariada por una norma, como la impugnada, que se limita a reducir la composición de la Cámara autonómica, ello sin perjuicio de que tal supuesta contradicción no podría basarse en meras estimaciones hipotéticas sobre resultados electorales futuros.

a) Es cierto que la reducción del número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha conllevará una consiguiente disminución del número de escaños a elegir en cada provincia, tipo único de circunscripción establecido, a estos efectos, en el art. 10.2 EACM. También lo es que, en general, una tal reducción de la magnitud de las circunscripciones no favorece, más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate, y así hemos tenido ocasión de advertirlo en resoluciones anteriores, desde la STC 40/1981, de 18 de diciembre, en la que quedó dicho que «la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas

concurrentes» (FJ 2; en términos análogos, SSTC 75/1985, FJ 5; 76/1989, de 27 de abril, FJ 4; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2 y 4/1992, de 13 de enero, FJ 2). Es pertinente advertir, con todo, que la menor proporcionalidad, en principio 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.

Puede en todo caso convenirse en que, como consideración de principio, la reducción del número de representantes a elegir en una circunscripción tiende a disminuir —*caeteris paribus*— el grado de proporcionalidad en la adjudicación de escaños que en ella se realice. Este punto de partida está ya, como se ha dicho, en nuestra propia jurisprudencia, y hasta en la experiencia común, y puede por tanto, con las reservas que vendrán, compartirse.

Más allá de lo dicho, sin embargo, este Tribunal no puede hacer suyas las consideraciones que la demanda expone para tachar de inconstitucional la Ley Orgánica impugnada. Como de inmediato se dirá, ni puede compartirse el entendimiento que los recurrentes muestran del sentido y alcance de la exigencia de proporcionalidad ex art. 152.1 CE y del consiguiente control que, para preservarla, puede corresponder a este Tribunal, ni cabe pedir la invalidación de esta Ley sobre la base de meras «simulaciones» de posibles «escenarios» electorales a los que acaso diera lugar su aplicación futura.

b) De la proporcionalidad en la representación dijimos tempranamente que con ella se persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica, objetivo —no se dejó de observar— difícil de alcanzar de suyo (STC 40/1981, FJ 2). Este criterio comporta que las directrices constitucionales y estatutarias en favor de la proporcionalidad determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo específico de escrutinio, así como en cuanto a la regulación de otros aspectos del proceso electoral; y esta indefinición solo puede ser preservada mediante decisiones del legislador. En la amplia diversidad de soluciones que este puede adoptar, no cabe apreciar sino una confirmación de la naturaleza de las normas, que en otras ocasiones hemos considerado integrantes de un «bloque de la constitucionalidad» como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas. Como dijo la STC 75/1985, FJ 5 «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, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa 'pureza' de la proporcionalidad abstractamente considerada» (en términos análogos, SSTC 76/1989, FJ 4; 193/1989, FJ 6; 45/1992, de 2 de abril, FJ 4; 225/1998, FJ 7 y 19/2011, FJ 3, entre otras).

La jurisprudencia evocada excluye, en definitiva, que pueda interpretarse la exigencia constitucional de proporcionalidad como un imperativo u obligación de resultados y sí, con carácter bastante más limitado, como un mandato al legislador para establecer, mediante sus normas, una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma.

Por ello, este Tribunal ha subrayado la importancia de la libertad de configuración del legislador ante la pluralidad de opciones abiertas ante él en este campo. La STC 225/1998 resume el criterio constante de la jurisprudencia constitucional, según el cual «la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de 'tendencia' que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito» (FJ 7). Y así lo hemos reiterado precisamente al enjuiciar la Ley 12/2007, de esta misma Comunidad Autónoma, que aumentó en dos el número de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha. En la STC 19/2011 afirmamos que la exigencia de proporcionalidad «como mandato que vincula al legislador figura en el texto constitucional y en los textos estatutarios como 'una opción ante la primera alternativa que ha de despejarse para sentar las bases del sistema electoral, esto es, la que enfrenta a los criterios mayoritarios

y a los proporcionales' (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5). Pero más allá de ese primer significado, el mandato constitucional y estatutario de que se arbitre un sistema de representación proporcional otorga al legislador un amplio margen de configuración de los elementos del sistema que deben, tendencialmente, buscar su consecución» (FJ 3).

De la variabilidad de modelos adoptados dentro de lo constitucionalmente admisible da cuenta la propia evolución de la normativa reguladora del sistema electoral de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, expuesta con detalle en la STC 19/2011, FJ 4, a la que procede remitirse. Y esa misma evidencia de falta de uniformidad se deduce, sin margen para la incertidumbre, con tan solo efectuar un superficial repaso de los restantes Estatutos de Autonomía, que optan por los más dispares criterios. En esta misma línea, es posible apreciar un grado de diversidad muy alto —tanto cualitativo como cuantitativo— al comparar las opciones adoptadas en las restantes Comunidades Autónomas, siempre bajo el criterio de la proporcionalidad.

Por último, es oportuno recordar al respecto que la propia Constitución es tributaria de esta noción de la representación proporcional. Como señalamos en la STC 75/1985, el propio art. 68.1 CE, al regular la composición del Congreso de los Diputados, «implica una evidente restricción al despliegue de la proporcionalidad, que ciertamente será mayor o menor, pero que se producirá en cualquier caso, según decida el legislador ir ampliando desde el número mínimo (300) hasta el número máximo (400) de Diputados que el precepto señala» (FJ 5).

Se sigue de todo ello, en suma, que la exigencia constitucional sobre el legislador en orden a configurar, para la elección de las asambleas legislativas autonómicas, un sistema de representación proporcional viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo. Por lo pronto, y como en su día observamos, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección (STC 40/1981, FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños. Tampoco podrá el legislador —aunque ello, como quedó dicho, no sea aquí de apreciar— desfigurar lo que en resoluciones anteriores hemos llamado «esencia» de la proporcionalidad (SSTC 40/1981, FJ 2; 36/1990, FJ 2 y 4/1992, FJ 2) mediante límites directos de la misma, como las barreras electorales o cláusulas de exclusión, que, vista su entidad, lleguen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas. Pero si límites como los citados no fueran transgredidos, no podría ya este Tribunal 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.

La demanda no parte del reconocimiento de estos límites de la exigencia constitucional de proporcionalidad y, por tanto, de nuestra propia capacidad limitada de control sobre el legislador que en cada caso la articule. Se nos pide, más bien, que nos pronunciemos sobre si la reducción de escaños en las Cortes de la Comunidad Autónoma y, a resultas de ello, de los que sean asignados a cada circunscripción electoral depararía o no, así se dice, una «abolición de la proporcionalidad» por obra de la Ley Orgánica 2/2014. De tal «abolición» o supresión de la proporcionalidad sólo podría hablarse con rigor —ya se ha argumentado— si la norma impugnada introdujera, directa o indirectamente, un sistema mayoritario o con mínimas correcciones, en expresión de la ya citada STC 40/1981, o si hubiese quebrado de otro modo lo que es de esencia a la proporcionalidad. Pero nada de ello cabe imputar a la Ley Orgánica impugnada por el mero hecho de que haya aminorado la composición de las Cortes y abocado, con ello, a la reducción de la magnitud de las circunscripciones. La norma estatutaria (art. 10.2 EACM) sigue exigiendo «un sistema de representación proporcional» y el grado, incierto hoy, en el que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultas de lo dispuesto en la Ley Orgánica, o de la legislación que la desarrolle, no es algo que, por todo cuanto queda dicho, pueda ser enjuiciado en este proceso constitucional.

c) Tampoco podría hacerse, por lo demás, si, como aquí ocurre, las bases argumentales de la impugnación se presentan al modo de proyecciones o anticipos hipotéticos de las diferentes opciones para el desarrollo de la Ley Orgánica impugnada y, en relación con ello, de unos resultados electorales que se muestran, cabalmente, como «simulaciones» o conjeturas. Por este motivo, la impugnación de la Ley Orgánica 2/2014 por su supuesta infracción del principio de representación proporcional es, ante todo, manifiestamente preventiva, basada como está, toda ella, en proyecciones o anticipaciones hipotéticas sobre su ulterior desarrollo legal y acerca de los resultados a que pudiera dar lugar tal desarrollo normativo. Un planteamiento de este carácter no puede ser acogido por el Tribunal, que ya ha tenido ocasión de advertir que no son atendibles o viables impugnaciones de ley meramente preventivas o cautelares (por todas las resoluciones en este sentido, SSTC 147/1992, de 16 de octubre, FJ 4, y 172/1992, de 29 de octubre, FJ 2; más recientemente, SSTC 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 8; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 7; 104/2013, de 25 de abril, FJ 8; 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, y 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9).

El recurso es, en este extremo, preventivo, en primer lugar, en lo que tiene de reproche a la Ley Orgánica por deparar el establecimiento de lo que con profusión llama una desmedida barrera electoral que constreñiría más allá de todo límite constitucional, y sin justificación alguna, la proporcionalidad. Si por barrera electoral, o cláusula de exclusión, se entiende, como es preciso, la fijación normativa de un determinado porcentaje de sufragios para acceder a la fase de distribución o adjudicación de escaños, no es discutible que la Ley Orgánica ni establece límite alguno de este tipo a la proporcionalidad ni modifica el fijado en el art. 17 a) de la ya citada Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha (un 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción). De dichas barreras electorales y de sus límites constitucionales nos hemos ocupado ya en algunas resoluciones (SSTC 75/1985, FJ 5; 72/1989, de 20 de abril, FJ 2; 193/1989, de 16 de noviembre, FJ 4 y 225/1998, antes citada, FFJJ 5 y ss.); pero es manifiesto que lo que el recurso denomina con estos términos no responde a la noción evocada. Se trata de unos hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención, según los varios «escenarios» que anticipan, del último escaño en liza conforme a la regla d'Hondt y ello sobre la base de estimaciones conjeturales, ajenas a cualquier determinación excluyente del legislador y dependientes más bien, como prospecciones o simulaciones que son, del número de candidaturas que lleguen a concurrir y de la mayor o menor concentración o dispersión sobre ellas del futuro sufragio de los electores. En nada de ello puede basarse el aserto de que la Ley Orgánica impugnada habría constreñido la proporcionalidad por vía del establecimiento de una barrera electoral excesiva.

La condición cautelar o preventiva del recurso se manifiesta, adicionalmente, en que toda su argumentación descansa, en cuanto a este motivo, en los resultados a que podría dar lugar la aplicación, en unas futuras elecciones, de la entonces proyectada y hoy vigente Ley 4/2014, de 21 de junio, de reforma de la Ley 5/1986, electoral de Castilla-La Mancha. Con independencia de que este Tribunal no puede enjuiciar en el presente proceso sino las disposiciones que en él han sido impugnadas y que tampoco puede decir cosa alguna sobre normas meramente proyectadas cuando el recurso se interpuso (STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 5), es lo cierto que resulta de todo punto improcedente instar la declaración de inconstitucionalidad de una ley (aquí, la Ley Orgánica 2/2014) sobre la base de presuntas consecuencias a que pudiera dar lugar la norma, aún por aprobar, que la desarrollase.

Por lo demás, también la citada Ley 4/2014, de 21 de junio, de reforma de la Ley electoral 5/1986, de Castilla-La Mancha, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, que se tramita con el núm. 6408-2014, proceso en el que este Tribunal tendrá ocasión, en su caso, de pronunciarse sobre la adecuación constitucional del desarrollo legislativo de la reforma estatutaria que ahora examinamos.

d) No vulnerada, en suma, la proporcionalidad que exige el art. 152.1 CE, es obligado concluir en que tampoco lo han sido ni el pluralismo político ni la norma que

enuncia el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y de conformidad con los requisitos que señalen las leyes (arts. 1.1 y 23.2 CE).

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a cuatro 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.