

EDJ 1983/38

Tribunal Constitucional Pleno, S 16-5-1983, nº 38/1983, BOE 120/1983, de 20 de mayo de 1983, rec. 132/1983
Pte: Pera Verdaguer, Francisco

Resumen

El Tribunal Constitucional desestima el recurso previo de inconstitucionalidad promovido por D. José María Ruíz Gallardón como Comisionado de 55 Diputados más, contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican determinados arts. de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. Según el TC, la CE nada dice acerca de la distribución de Diputados provinciales entre los partidos judiciales y, el legislador puede disponer de una variada gama de soluciones, siempre que no desnaturalice alguna institución constitucionalmente garantizada ni vulnere derechos o principios de igual modo protegidos.

NORMATIVA ESTUDIADA

LO 6/1983 de 2 marzo 1983. Elecciones Locales; modifica preceptos de la Ley 39/1978
Ley 39/1978 de 17 julio 1978. Elecciones Locales
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.81.1 , art.137 , art.141.1 , art.143.2 , art.149

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	5
FALLO	7

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

CARGOS PÚBLICOS

DIPUTADOS Y SENADORES

Recurso de inconstitucionalidad promovido por Diputados y Senadores
Respecto de normas del Estado

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Tribunal Constitucional

PROCESOS CONSTITUCIONALES

Incidente de previo y especial pronunciamiento
Recurso de inconstitucionalidad
Incidente de admisibilidad
Acto impugnado
Leyes Orgánicas
Sentencia
Desestimatorias
En general

INTERPRETACIÓN

Bloque de constitucionalidad

CORTES GENERALES

ELABORACIÓN DE LAS LEYES

Proyecto de Ley

ELECCIONES

CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL LOCALES

Régimen electoral general

FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso de inconstitucionalidad

Legislación

Aplica LO 6/1983 de 2 marzo 1983. Elecciones Locales; modifica preceptos de la Ley 39/1978

Aplica art.81.1, art.137, art.141.1, art.143.2, art.149 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica Ley 39/1978 de 17 julio 1978. Elecciones Locales

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido sobre DESEMPLEO - ASISTENCIAL - Reintegro de prestaciones indebidas por STSJ País Vasco Sala de lo Social de 2 noviembre 2004 (J2004/234106)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 20 enero 2005 (J2005/3720)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 16 febrero 2006 (J2006/11859)

Citada en el mismo sentido por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 20 enero 2006 (J2006/18565)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 1ª de 23 mayo 2006 (J2006/80796)

Citada en el mismo sentido por STSJ Canarias (LPal) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 28 abril 2006 (J2006/82339)

Citada en el mismo sentido por ATS Sala 3ª de 17 abril 2007 (J2007/26673)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Social de 15 julio 2008 (J2008/230785)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 31 enero 2012 (J2012/12172)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 18 abril 2012 (J2012/80394)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 18 enero 2012 (J2012/8461)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- D. José María, en su calidad de Comisionado de 55 Diputados, mediante escrito presentado ante este Tribunal el día 3 marzo último promovió recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican determinados arts. de la L 39/1978 de 17 julio de Elecciones Locales, así como contra los arts. 6, 7 y 8 de la referida Ley Orgánica por entender en cuanto a éstos que vulneran el art. 141 CE y en cuanto a la totalidad del texto por vulnerar, por su naturaleza orgánica, lo establecido en el art. 81 CE, interesando en el propio escrito se decretara la suspensión de la tramitación del texto recurrido y en consecuencia la suspensión también de la entrada en vigor del mismo texto que había sido publicado en el "Boletín Oficial del Estado" el inmediato anterior día 2 del mismo mes marzo.

SEGUNDO.- La Sec. 4ª de este Tribunal mediante providencia del día 4, teniendo en cuenta que se había producido la publicación de la L 6/1983 de 2 marzo, en el "Boletín Oficial del Estado", acordó no admitir a trámite el referido escrito inicial, contra cuya providencia se interpuso por la parte afectada recurso de súplica en demanda de que se dejara sin efecto aquel proveído y se admitiera a trámite el recurso de inconstitucionalidad de que se trata con suspensión de la tramitación del texto impugnado, todo ello por entender que de acuerdo con el art. 79.2 LOTC, la simple interposición del recurso suspenderá automáticamente la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos, disponiendo los Diputados y Senadores de un plazo de tres días desde que el texto definitivo del proyecto recurrible estuviere concluido, plazo de tres días que no fue respetado, a lo que hay que añadir que el texto impugnado no se hallaba vigente cuando el recurso se interpuso, toda vez que la disposición final de la Ley recurrida expresa que la misma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

El Pleno del Tribunal en 8 marzo recabó para sí la competencia para conocer el recurso de súplica, resolviéndolo mediante auto del día 21 del mismo mes estimatorio del recurso de súplica, dejando sin efecto la providencia del día 4 y acordando comunicar a los Presidentes de ambas Cámaras y del Gobierno la interposición del recurso previo de inconstitucionalidad, a los efectos de la suspensión que se decreta de la normativa contenida en la LO 6/1983 de 2 marzo, en lo que afecta a la elección de Diputados provinciales (arts. 6, 7 y 8) ordenando su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" y otorgando a la parte recurrente un plazo de 10 días para que precise o complete la impugnación, recurso de súplica que fue resuelto de tal modo, previo traslado al Congreso de Diputados, al Senado y al Gobierno para que pudieran alegar lo que consideraran procedente, traslado que fue evacuado por el Abogado del Estado en representación del Gobierno, oponiéndose al recurso de súplica por estimar que la providencia impugnada se ajustaba a la legalidad al no ser viable un recurso previo de inconstitucionalidad frente a una Ley aprobada por las Cortes Generales, promulgada y publicada en el "Boletín Oficial del Estado".

TERCERO.- La parte recurrente en 5 abril presentó escrito ante este Tribunal poniendo de relieve que el recurso previo de inconstitucionalidad tiene en este caso unas características especiales derivadas del hecho de la publicación anticipada del texto en el "Boletín Oficial del Estado", lo que puede obligar al Tribunal a realizar pronunciamientos inéditos en relación con el art. 79.3.b) LOTC, recurso que fundamenta primeramente en la condición de Ley Orgánica indebidamente atribuida al texto que se recurre y ello en razón a las consideraciones que verifica sobre la naturaleza jurídica de las Leyes Orgánicas, siendo la reserva de Ley Orgánica una garantía que la Constitución otorga a las minorías en el Parlamento, sucediendo que en nuestro primer texto legal existe una clara separación entre las materias que han de ser reguladas por Ley Orgánica y las que han de serlo por otras normas, todo lo cual se deriva del examen conjunto de los arts. 81 CE y 28.2 LOTC, siendo relevante que nunca una materia aprobada por Ley Orgánica podrá ser derogada por

una Ley ordinaria posterior, de lo que se infiere la importancia del tema a los efectos del presente recurso, en amparo de cuya tesis invoca también la S 13 febrero 1981 de este Tribunal.

Argumentan asimismo en el sentido de que el texto recurrido no puede tener otro carácter que el de Ley ordinaria porque se trata de una norma reguladora de las elecciones locales, y de acuerdo con el art. 81.1 CE se impone la Ley Orgánica tan solo para la que regule el régimen electoral general, el cual entiende la parte que no la integran las elecciones locales, postura que cree puede apreciarse en la S 18 diciembre 1981 de este Tribunal aparte lo cual analiza con detalle la doctrina científica patria sobre este punto, concluyendo que no es materia que corresponda a la Ley Orgánica por lo que el texto es inconstitucional al no quedar este punto a criterio de las Cortes, tesis que ampara también en la S 13 febrero 1981.

Ya, bajo otro aspecto, se alega la inconstitucionalidad por incompetencia de las Cortes Generales, puesto que la Constitución al exigir el rango de Ley Orgánica para regular el régimen electoral general está declarando que es competencia del Estado, pero el silencio en cuanto a las elecciones locales permite sostener que la solución es otra, buscándola en otros pasajes de la normativa, con cuya finalidad razona acerca de que las elecciones locales son parte integrante del régimen local, esto es, que quien tiene la competencia en materia local, la tiene también indirectamente en materia de elecciones locales, y en tal sentido analiza las vicisitudes legislativas históricas patrias para concluir que cuando la Constitución habla de régimen local, está pensando también en las elecciones locales, y siendo ello así, de los arts. 149.1.18, 148.1.2 y 151.1 CE, así como de la atribución que en los distintos Estatutos de Autonomía se hace a los órganos de dichos entes en materia de régimen local, en definitiva hay que admitir que también a tales entes compete la normativa sobre elecciones locales, a salvo, claro está, la competencia estatal en cuanto a legislar sobre las normas básicas, bien que, ciertamente, por virtud de las disposiciones transitorias que aparecen en los Estatutos de Autonomía pueden continuar en vigor las actuales Leyes y Disposiciones del Estado.

Este punto estima la parte recurrente que solamente puede resolverse precisando el Tribunal en su sentencia cuáles son los preceptos que tienen carácter básico, de aplicación permanente en el tiempo sobre el territorio nacional, señalando igualmente los preceptos concretos que no poseen tal carácter o, alternativamente, que la sentencia disponga que únicamente serán aplicables en el futuro los preceptos de carácter básico y los no básicos dejarán de ser aplicables en el momento en que sean sustituidos por las normas emanadas de los Parlamentos Autonómicos.

Pretende que los arts. que afectan a las Diputaciones Provinciales son inconstitucionales por violación de la garantía institucional de la provincia, siendo claro que una de las instituciones consagradas en la Constitución y protegidas por la misma lo es la provincia, que nuestro primer texto define como una agrupación de municipios, poniendo de relieve que la nueva regulación desnaturaliza tal agrupación de municipios primando la mayoría electoral de los grandes en detrimento de los pequeños, en apoyo de cuya pretensión y a la luz del art. 3 CC analiza el art. 141.1 CE, examinando también la plasmación legislativa del verdadero carácter de la provincia en el derecho histórico español, así como la elaboración parlamentaria del referido art. 141 CE, resaltando que ha de existir un equilibrio de intereses municipales cuya garantía es un aceptable pie de igualdad entre ellos porque si la proporción desaparece en beneficio de algunos o incluso de uno de ellos, es inevitable que la Diputación Provincial, se incline también desproporcionalmente en beneficio de éstos, difuminándose los auténticos intereses provinciales, enunciando por vía de ejemplo la alteración numérica que supondrá en determinadas provincias la aplicación del sistema nuevo impugnado, invocando finalmente bajo estos aspectos el contenido de la S 28 julio 1981 de este Tribunal que vino a reconocer la garantía institucional de la provincia.

Se ampara también el recurso previo en la inconstitucionalidad del nuevo texto por violación de las condiciones del voto señaladas en la Constitución, citando al efecto su art. 140 y en particular el principio de igualdad que ha de regir en el sufragio para elección de Concejales, tesis que ampara en citas doctrinales y jurisprudenciales, de todo lo cual extrae que la desigualdad del resultado del voto es un fenómeno inevitable en la realidad política cotidiana por lo que la fragilidad del argumento jurídico de la igualdad con el que se pretende justificar la reforma de la Ley Electoral es palmaria. Concluye en este punto expresando que la presunta desigualdad del valor del voto, según se trate de vecinos de un municipio grande o pequeño, es consecuencia de una desigualdad de hecho como es el tamaño de los municipios y de una exigencia impuesta en la norma constitucional, cual es que la provincia es una agrupación de municipios; desigualdades externas que justifican la desigualdad del valor del voto, estando la Ley ordinaria vinculada a estos principios, cuyo desconocimiento implicaría su inconstitucionalidad y consiguiente invalidez.

CUARTO.- La parte recurrente finalizó el escrito de anterior referencia con la súplica de que en su día se dé lugar al recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo de la LO 6/1983 de 2 marzo, por la que se modifican determinados artículos de la L 39/1978 de 17 julio de Elecciones Locales, y se declare:

1º La inconstitucionalidad de la totalidad del texto impugnado por:

- a) infracción del art. 81 CE, en cuanto se ha seguido en su tramitación el correspondiente a Ley Orgánica, y
- b) por infracción de los arts. 148 y 149, también CE, en cuanto que no se ha limitado dicha Ley al establecimiento de las correspondientes bases.

2º La inconstitucionalidad de los arts. 6, 7 y 8 del texto impugnado de la L 6/1983 de 2 marzo, por infracción de los arts. 137, 140 y 141, todos CE, por no respetar la garantía institucional de la provincia y de las condiciones constitucionales del voto.

3º La ineficacia de dicha Ley como consecuencia implícita y necesaria de la inconstitucionalidad.

Subsidiariamente, también se solicita para el supuesto primero del presente suplico, se dicte por el Tribunal sentencia interpretativa que:

a) o bien precise los preceptos del texto impugnado que tienen carácter de base, con la consiguiente declaración de que la vigencia de los restantes únicamente se extiende hasta el momento en que por los distintos legisladores autónomos se haga uso de las facultades normativas en dicha materia, y

b) o bien declare que sólo son de aplicación -indefinida los preceptos del texto impugnado, aun sin explicitar los que tengan carácter básico, y que el resto, su vigencia, únicamente se extiende hasta el momento en que los legisladores autonómicos hagan uso de sus facultades normativas sobre la precitada materia.

QUINTO.- El BOE 81 del día 5 abril, insertó edicto haciendo público la interposición del recurso previo de inconstitucionalidad y la suspensión decretada de los arts. impugnados y por providencia del Pleno del Tribunal del día 14 del propio mes de abril se admitió a trámite el recurso previo de inconstitucionalidad, dándose traslado del escrito en el que se completaba la impugnación al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes y al Gobierno por conducto del M^o Justicia, a fin de que en el plazo de 15 días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas.

SEXTO.- El Abogado del Estado en representación del Gobierno se personó en el procedimiento y formuló las alegaciones que estimó procedentes, comenzando por la delimitación del objeto del recurso tanto por razón de congruencia con la pretensión como por la naturaleza del proceso, exponiendo que se trata de un recurso que se aproxima al recurso ordinario de inconstitucionalidad siendo necesario que en el escrito de interposición se fije el texto o textos impugnados y los preceptos constitucionales en los que la impugnación se funde, precisiones que delimitan definitivamente la pretensión, sin que en el escrito posterior se pueda hacer otra cosa que precisar o concretar la impugnación o subsanar defectos, observándose que en el caso presente la demanda se desvía notoriamente del cauce procesal limitado por el escrito inicial de interposición. Por razón de congruencia con la naturaleza del proceso destaca el Abogado del Estado la contradicción entre el contenido típico de los fallos previstos en el art. 79.3.b) LOTC y la pretensión de ineficacia de la Ley impugnada, que articula en el punto tercero del suplico, sin que se oculten las dificultades de una declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, por lo que este recurso previo asume los perfiles definitivos de un recurso ordinario.

En cuanto al fondo del asunto y por lo que respecta al carácter orgánico de la Ley impugnada, entiende que son inconsistentes los argumentos utilizados por los recurrentes para rechazar que dicha Ley deba comprenderse en la hipótesis del art. 81 CE en el particular en que la misma se refiere a las leyes que aprueben el régimen electoral general, entendiéndolo así el Abogado del Estado porque el adjetivo "general" entraña una especificación de la noción de "régimen electoral", pero de ello no se deduce que absolutamente toda la materia relacionada con las elecciones tenga que incluirse en la reserva de Ley Orgánica, porque el adjetivo general no está referido tanto a las elecciones cuanto al régimen electoral, quedando sujeto a la reserva de Ley Orgánica el régimen general, y fuera todo aquello que no deba formar parte de aquél. Por ello es falso el dilema de que o el régimen electoral local se sustrae de la reserva de Ley Orgánica o todo quedaría dentro de ella. Que la contraposición entre elecciones generales y parciales es la que ha nutrido el significado de la expresión de elecciones generales, y no como pretende la demanda, al contraponer elecciones generales a las locales. Repudia la identidad entre las expresiones del art. 81.1 CE (régimen electoral general) y del art. 101 de la misma (celebración de elecciones generales).

Sobre la supuesta inconstitucionalidad de la Ley por incompetencia de las Cortes Generales pone de relieve que la misma parte recurrente admite la eficacia de la legislación del Estado, por cuyas normas se regirán las elecciones locales, por lo que se busca una sentencia interpretativa, sin que se haya precisado criterio alguno acerca de cuáles son las normas que por no estimarse básicas debieron quedar fuera de la regulación legal. Destaca que en ocasiones las elecciones locales no han sido reguladas dentro de la legislación local y expone que la competencia del Estado en esta materia se halla en la que posee el legislativo estatal para elaborar las Leyes Orgánicas previstas en la Constitución.

En cuanto a la inconstitucionalidad por supuesta lesión de la provincia, en concreto, en cuanto a los arts. 6, 7 y 8 L 6/1983, estima el Abogado del Estado que es difícil opinar qué puede influir en la esencia de la institución provincial una norma que sólo incide sobre la forma de elegir a sus representantes, aunque ello se quiera amparar en el criterio de que la provincia es solamente una agrupación de municipios, ya que ante todo es una entidad local con personalidad jurídica propia y también una circunscripción administrativa para la actuación del Estado, además de ser una agrupación de municipios, concepción total que hay que considerar para dar solución al problema planteado. La afirmación según la cual se atenta contra la provincia desde el momento en que desnaturaliza la agrupación de municipios y prima la mayoría electoral de los grandes en detrimento de los pequeños, entraña un juicio puramente político. Rechaza las consideraciones expuestas por los demandantes, de índole sistemática, histórica y finalista por estimar que todas ellas adolecen del mismo defecto de perspectiva que ya se resaltó, esto es, por concebir a la provincia como una entidad local puramente instrumental de servicio a los Ayuntamientos.

Por último, al referirse a las consideraciones incluidas en la demanda frente a los posibles argumentos que en defensa de la Ley hicieran valer el principio de la igualdad en el mecanismo del sufragio, entiende que tal argumentación da la impresión de que sostiene precisamente lo contrario de lo pretendido, esto es, que la máxima satisfacción del principio del sufragio igual se consigue precisamente con un desigual tratamiento del valor o resultado del voto, planteamiento obviamente incorrecto ya que el art. 140 CE postula una fórmula de sufragio igual basada en el principio de la igual participación de los ciudadanos en la vida política, y en el principio de igualdad de acceso a funciones y cargos públicos, por lo que no debe tolerar correcciones basadas en puras estimaciones de índole sociológica apoyadas en la distinta posición social o económica de los distintos grupos de electores.

Una interpretación de la Ley ajustada a los principios básicos de la Constitución, ha de tomar en principio como legítima toda fórmula que propicie la máxima e igual eficacia de cada voto, y en su reverso, encontrar una justificación precisa para las que conduzcan a cualquier forma de ruptura de esta igualdad.

Finalizó con la súplica de que se tuviera por formuladas las alegaciones en plazo, por renunciado al que resta para la conclusión del mismo, dictando en su día sentencia por la que se declare la conformidad a la Constitución de la LO 6/1983 de 2 marzo, así como la vigencia de la Ley en sus propios términos.

SEPTIMO.- El Congreso de los Diputados y el Senado, mediante sendos escritos de sus Presidencias, de fecha 19 y 20 abril, respectivamente, comunicaron su decisión de no usar del derecho de formular alegaciones en el presente recurso.

OCTAVO.- Por providencia de 26 abril se señaló para deliberación y fallo el día 3 mayo siguiente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la LO 6/1983 de 2 marzo, por la que se modifican determinados artículos de la L 39/1978 de 17 julio de Elecciones Locales, se ampara en una pluralidad de razonamientos que cabe sintetizar esquemáticamente, a los fines de su ordenado examen, en los siguientes apartados:

1º atribución de carácter de Ley Orgánica, siendo que le corresponde el de Ley ordinaria;

2º falta de respeto al límite de la competencia de las Cortes Generales, que sólo alcanza al dictado de unas "bases", siendo así que se trata de un texto articulado completo;

3º violación de la garantía institucional de la provincia, y

4º violación de las condiciones de voto.

SEGUNDO.- Cual queda reseñado, se postula la declaración de inconstitucionalidad de la LO 6/1983 de 2 marzo, en tanto en cuanto se ha ignorado el rango normativo que debe poseer de acuerdo con el art. 81.1 CE, ya que no podía tener otro carácter que el de Ley ordinaria y no el conferido de orgánica, puesto que por mandato de aquel precepto esta naturaleza está limitadamente reservada a las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución, ninguno de cuyos supuestos conviene a la que es objeto de impugnación.

Debe, pues, centrarse la atención en si en este concreto supuesto, en razón de la materia objeto del texto recurrido, queda éste dentro o fuera de las previsiones del art. 81.1 CE determinantes de que deba o no reputarse Ley Orgánica, muy particularmente en cuanto al inciso de dicha norma alusivo a las leyes que aprueben "el régimen electoral general", tratando en suma de esclarecer si en esta expresión tiene cabida lo que afecte al régimen electoral local.

Para los recurrentes la expresión "régimen electoral general" que utiliza el art. 81.1 CE para acotar, con otros objetos, la materia reservada a la Ley Orgánica, comprende, tan sólo, el régimen jurídico de las elecciones para designar a los parlamentarios que han de componer el Congreso y el Senado, de modo que así entendida la indicada expresión, es la Ley que ha de desarrollar lo previsto en los arts. 67 al 70 CE, la que tendrá el carácter de orgánica, más no la que en el marco constitucional del art. 140 regule lo que es básico o fundamental en las elecciones locales. Sin embargo, esto no es así, porque si bien -en un primer análisis- la expresión "régimen electoral general" puede suscitar la duda, pronto se despeja, si la interpretación se la hace arrancar de los arts. 140, 68.1 y 23.1 CE.

Y es que el art. 140 (al igual que el art. 68.1) reserva a la Ley el régimen de las elecciones locales, en los aspectos que dice, Ley que por la misma exigencia del art. 23.1, y la precisión que hace el art. 81.1 entendido en relación con los arts. 68.1 y 140, ha de ser una Ley Orgánica. Se reserva así a la Ley -a Ley Orgánica- el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los arts. 67 al 70 sus líneas constitucionales como de las elecciones que las tienen en el art. 140. El contenido de la Ley Orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del art. 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el art. 81 ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales), corresponde también a la Ley Orgánica.

También es de observar la improcedencia de la pretendida equiparación de las expresiones "régimen electoral general" con "elecciones generales", contraponiendo a su vez estas últimas a las "elecciones locales", para inferir de ello que el texto impugnado en este recurso, al contraerse a la materia citada en último lugar nunca puede revestir el carácter de Ley Orgánica, por hallarse el mismo reservado al régimen electoral general, según quedó ya reflejado, y ello en consideración a que el adjetivo "general" no está referido tanto a las elecciones, cuanto al régimen electoral. En este mismo aspecto cabe referirse a que cuando la Constitución alude a la celebración de elecciones generales en su art. 101 no hace más que aludir -con una específica finalidad- a un aspecto o particularidad del régimen electoral general y, por lo tanto, no siendo nunca permisible entender ambas expresiones como una sola.

Las consideraciones expuestas apoyan el criterio según el cual no es estimable que lo relativo a elecciones locales deba ser excluido del ámbito de una Ley Orgánica, porque se trata de una materia integrada dentro del "régimen local", hallándose éste reservado a los Entes Autonómicos, con competencia exclusiva al respecto, sin perjuicio de lo que dispone el núm. 18 ap. 1º art. 149 CE (valga por todas la cita del art. 9.8 Estatuto de Cataluña), criterio inadmisibles porque la argumentación de los recurrentes se apoya en una interpretación ciertamente forzada y extensiva de los textos citados, frente a la cual se alza la necesidad de atribuir todo el valor y alcance que merece la expresión "régimen electoral general", incluida en el art. 81.1 CE.

Porque además en la línea argumental de los recurrentes habría que entender que también correspondería al Estado como competencia exclusiva "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". Preservado lo básico y preservada la igualdad, la tesis aquí está apuntando a un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, que comprenderían junto a la normativa de desarrollo, la potestad reglamentaria y la potestad de ejecución, a salvo aquello que pudiera entenderse reservado al Gobierno de la Nación por exigencias de su contenido básico. Por supuesto, que el art. 149.1.1 no se quebranta en un régimen electoral local en que corresponda a la Comunidad Autónoma

poderes normativos de desarrollo y reglamentarios y poderes de ejecución, preservado el derecho del art. 23.1 y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho. Pero es, cabalmente, el art. 140 en relación con el 81.1 el que hace legítimo un sistema en que se establezca un régimen uniforme en materia de elecciones locales. Este es el sistema de la LO 6/1983 de 2 marzo.

TERCERO.- En conexión con lo precedentemente expuesto, cabe considerar que el alcance y contenido del "régimen electoral general", según expresión del art. 81.1 CE, viene dado por lo que resulta del bloque de la constitucionalidad, formado de acuerdo con el art. 28 LOTC, por la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La consideración de este bloque permite afirmar que frente a la expresión régimen electoral general se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares: así la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus Estatutos (art. 69.5 CE); la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía -art. 152 CE- y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel; en cuanto al régimen electoral local de los municipios y provincias en que se organiza territorialmente el Estado (art. 137 CE), se contempla separadamente del régimen local y se asume como materia específica en la CA País Vasco lo relativo a la legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los Territorios Históricos -arts. 10.3 y 37.3.e) del Estatuto-, peculiaridades que admite y respeta en su art. 36 la L 39/1978 de 17 julio sobre Elecciones Locales, modificada -en cuanto a otros pasajes- por el texto hoy impugnado.

El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

En conclusión, la reforma de Ley de Elecciones Locales regula una materia reservada a la Ley Orgánica, y en consecuencia le corresponde esta calificación de conformidad con el art. 81 CE.

CUARTO.- La segunda de las cuestiones delimitadas al inicio de estos fundamentos consistente en apreciar en su caso la invalidez del texto impugnado, por tratarse de una normativa articulada, exhaustiva y completa, en lugar de unas bases rectoras de las elecciones locales, quedando dentro de la competencia de las Cortes Generales tan sólo esto último, y no lo efectuado, decae por entero en atención a cuanto queda expuesto en los razonamientos que anteceden, conducentes a estimar la corrección del carácter de Ley Orgánica atribuido al texto cuestionado.

QUINTO.- Tras la impugnación que podemos denominar globalizada o conjunta del texto tachada de inconstitucional basada en la indebida atribución al mismo de la condición de Ley Orgánica y de no haberse circunscrito a lo propio de unas bases a las que deba atemperarse el régimen electoral local, cuestiones ambas estudiadas precedentemente incluye el actual recurso, con pareja pretensión de declaración de inconstitucionalidad, argumentación de acuerdo con la cual -los arts. 6, 7 y 8- no se ajustan a la Constitución en cuanto no respetan los 137, 140 y 141 de ésta, violando de tal modo la garantía institucional de la provincia establecida en nuestra Primera Ley.

Conviene precisar inicialmente que los artículos impugnados dan nueva redacción y, por lo tanto, sustituyen, respectivamente, a los arts. 31, 32 y 33 L 39/1978 de 17 julio de Elecciones Locales, que disciplinan la parte que podemos denominar sustancial de las elecciones de Diputados provinciales, pero no ofrece duda que la invocada violación de la garantía institucional de la provincia se centra en exclusividad en el punto referente al reparto o distribución de Diputados entre los partidos judiciales de cada circunscripción provincial, destacando las profundas diferencias entre el régimen originario de la Ley de 1978, y el innovado de la de 1983, por lo que la presente decisión puede y debe limitarse -ahora al examen de esta precisa cuestión.

De acuerdo con el texto originario los Diputados se repartirán mediante el sistema de asignar a cada Partido Judicial un Diputado y distribuir los restantes proporcionalmente a la población de residentes de los mismos, con una corrección por exceso o defecto de las fracciones iguales o superiores al 0,5; en el caso de corresponder a uno o más Partidos Judiciales más de un tercio del número total de Diputados de la provincia, se asignará en éstos un tercio exacto de Diputados y se repartirán los restantes entre los demás Partidos Judiciales con la misma regla precedente; finalmente, esta regla tendrá carácter reiterativo caso de que, por aplicación de la misma, algún otro Partido Judicial supere el tercio del número total de Diputados.

A su vez, el texto reformado, y que se impugna, señala que los puestos de Diputados se repartirán entre los Partidos Judiciales, distribuyéndolos proporcionalmente al número de residentes de los mismos, con similar corrección de fracciones al previsto en el sistema derogado; en todo caso, todo Partido Judicial contará, al menos, con un Diputado, si no coincide por exceso el número total resultante con el número de Diputados correspondientes a la provincia, se substraerán puestos a los Partidos Judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea menor, de lo que quedan exceptuados los Partidos Judiciales que cuenten solamente con un Diputado; si tal coincidencia no lo es por defecto, se añadirán puestos a los Partidos Judiciales cuyo número de residentes por Diputado sea mayor finalmente, cuando, por mor de las reglas anteriores, corresponda a un Partido Judicial más de tres quintos del número total de Diputados de la provincia se asignará a éste tres quintos del número total de Diputados, corrigiendo las fracciones de acuerdo con lo antes expuesto, y se repartirán los puestos restantes entre los demás Partidos Judiciales, con las mismas reglas precedentes.

Pone de relieve la parte recurrente que de acuerdo con el nuevo texto la consecuencia real y práctica no será otra que un notable incremento del número de Diputados a asignar a los Partidos Judiciales de la capitalidad de la provincia, con la paralela y de signo contrario merma del número atribuido a los restantes partidos judiciales de la misma circunscripción provincial, prima de la mayoría electoral de los grandes municipios en detrimento de los pequeños que atenta gravemente contra el núcleo esencial de la provincia, desde el momento en que desnaturaliza la "agrupación de municipios", expresión definitoria de la provincia en el art. 141.1 CE.

SEXTO.- Nos hallamos, pues, frente a la necesidad de determinar cuáles han de ser los criterios rectores de la distribución del número de Diputados entre los Partidos Judiciales integrantes de una provincia, o, mejor dicho, obligados a dilucidar si el criterio adoptado en el texto que se impugna vulnera o no determinados preceptos constitucionales, para lo cual conviene reconocer que ante

la realidad de una distribución irregular de la población -en concreto del censo electoral- entre los varios Partidos Judiciales de una provincia, así como ante la necesidad de no menospreciar -por obvias razones- las exigencias de los menores numéricamente en tal censo, cohonestándolo con la permanente presencia de problemas de índole provincial general en cuya resolución no pueden primar criterios puramente aritméticos, el legislador puede disponer de una variada gama de soluciones, ya que en un Estado de Derecho, organizado en un sistema de competencias, cada órgano puede actuar libremente, sin extravasar la suya propia, cuidando de no contrariar los límites impuestos por el ordenamiento constitucional, como sucedería en aquellos supuestos de excepción en los que excesos constatables lleven aparejados la desnaturalización de alguna institución constitucionalmente garantizada, o la vulneración de derechos o principios de similar modo protegidos.

Ciertamente, este Tribunal, en su S 28 julio 1981, en una línea de pensamiento de la que ahora no hay por qué alejarse, estimó que el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador, garantía que es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Mas no parece que en el caso actual nos hallemos ante un supuesto similar, bien que la consideración anterior estuviera también referida a la provincia, puesto que entonces lo que el Tribunal no admitió fue que un determinado Ente autonómico viniera a sustraer, prácticamente en su totalidad, la competencia de las provincias que lo integraba, situación que no se puede transportar "mutatis mutandis" a la que hoy se resuelve.

Porque, en esencia, cabrá pensar que con la alteración operada en la Ley de 1978 mediante la de 1983, el relacionado cambio en la distribución de Diputados provinciales entre los Partidos Judiciales, el legislador abandona unos criterios para aceptar otros, apoyándose en puntos de vista no prioritarios a los abandonados, mas lo que es difícil fundamentar es que al actuar de tal modo no se haya respetado el texto constitucional, que en concreto nada disciplina al respecto, siendo por ello menester acudir a concepciones muy generalizadas y abstractas, que, repetimos, no podrán merecer aceptación más que en aquellos casos palmarios de desconocimientos institucionales puestos de relieve mediante la adopción de unos nuevos criterios que desborden por alguno de sus límites ese campo que puede calificarse como de discrecionalidad política ejercitable en materia como la cuestionada.

Sin desconocer que la Constitución, en su parquedad al referirse a la provincia, alude a su carácter o naturaleza de entidad local con personalidad jurídica propia, a la vez que la entiende como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, al margen de tal dicotomía predominantemente funcional, incluye que la provincia viene determinada "por la agrupación de municipios", expresión esta última en manera alguna original por cuanto fue ya utilizada en el Estatuto Provincial y en las Leyes de Régimen Local de 1955, Orgánica del Estado de 1967 y de Bases del Régimen Local de 1975, y que incluso puede entenderse como simple alusión a una base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado. Sin aceptar esa postura limitativa o restringida, antes al contrario, con expreso reconocimiento del alcance y trascendencia de la institución provincial, el problema siempre hay que reconducirlo necesariamente a lo ya delimitado, esto es, a que una movilidad limitada en el tan repetido punto de la distribución de Diputados no lleva consigo en este caso un desconocimiento de la institución provincial que extravase las posibilidades que la Constitución permite.

En esta misma línea de ideas cabe referirse a la posibilidad de que el texto de la L 17 julio 1978 de Elecciones Locales, hubiera sido recurrido so pretexto de inconstitucionalidad sobrevenida, mediante imputaciones similares a las actuales, en el sentido de prever una distribución de Diputados entre los Partidos Judiciales a través de un mecanismo o sistema de proporciones lesivo a la propia institución provincial, supuesto en el que -por las mismas razones en que se fundamenta la presente sentencia- es difícil imaginar una resolución de signo estimatorio.

SEPTIMO.- Los preceptos de los arts. 137 y 140, también invocados por los recurrentes como infringidos, no parece que puedan determinar tampoco la aceptación de lo que postulan, porque el primero establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Y, el segundo, plasma la garantía constitucional de la autonomía de los municipios y su personalidad jurídica plena. Citas ambas que hay que reputar de índole complementaria de la básica del art. 141, ya examinado, pero que nada adicionan verdaderamente trascendente a los fines de su llamada.

Probablemente con carácter accesorio, y aún más secundario, se acude también a la invocación del art. 143.2 CE, de acuerdo con el cual la iniciativa del proceso autonómico corresponde -aparte otros órganos- a las dos terceras partes de los municipios, con lo que se pretende poner de relieve por los recurrentes la trascendencia y alcance de los municipios cuya "agrupación" determina la provincia, pero no hay que ignorar que ese mismo invocado precepto exige, en ese caso, que tales dos terceras partes de los municipios posean una población que represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia. Esto es, volvemos una vez más a la conjugación de dos factores, cuales son, de una parte, el número de municipios y, de otra, el número de electores, con unos criterios porcentuales que, en el plano positivo, no pueden ser discutidos porque la determinación matemática se incluyó en el texto constitucional.

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 este recurso previo de inconstitucionalidad.

Dejar sin efecto la suspensión acordada en 21 marzo del año actual.

Dada en Madrid, a 16 mayo 1983. Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente.- Jerónimo Arozamena Sierra.- Manuel Díez de Velasco Vallejo.- Francisco Rubio Llorente.- Gloria Begué Cantón.- Luis Díez-Picazo y Ponce de León.- Francisco Tomás y Valiente.- Rafael Gómez-Ferrer Morant.- Angel Escudero del Corral.- Francisco Pera Verdaguer, Magistrados.