



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 9 / 2 0 0 1

La Laguna, a 10 de mayo de 2001.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley sobre Sistema Electoral Canario (EXP. 40/2001 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 29 de marzo de 2001, y con previo acuerdo de la Mesa, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento ha solicitado, con carácter de preceptivo, Dictamen del Consejo Consultivo en relación con la proposición de Ley sobre Sistema Electoral Canario.

La preceptividad del Dictamen y la competencia del Presidente del Parlamento para solicitarlo dimanar, respectivamente, del art. 10.3, apartados a) y b) y del art. 11.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias. No se observa, por tanto, impedimento formal alguno para la emisión de un Dictamen de fondo.

2. La PPL a dictaminar tiene por objeto la modificación de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía que alcanza a sus dos apartados y se fundamenta la habilitación que para esta finalidad prevé esa misma Disposición.

El texto de la iniciativa contiene cuatro artículos. El artículo primero dispone que "*el Parlamento de Canarias está integrado por 66 Diputados autonómicos*", consistiendo su innovación en el aumento en 6 del número de miembros del Parlamento. El artículo segundo que "*cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife constituye*

* **PONENTES:** Sres. Yanes Herreros, Cabrera Ramírez, Reyes Reyes y Millán Hernández.

una circunscripción", viniendo a reproducir casi literalmente el art. 9.4 del Estatuto con la única novedad de alterar mínimamente el orden alfabético de la enumeración de las islas. El art. tercero que *"la asignación de Diputados por circunscripción es la siguiente: 3 por El Hierro, 7 por Fuerteventura, 18 por Gran Canaria, 4 por La Gomera, 8 por La Palma, 8 por Lanzarote y 18 por Tenerife"*, por lo que la innovación consiste en aumentar en 3 Diputados la asignación de las islas Mayores. El art. 4 que *"a los efectos de atribución de Diputados solo serán tenidas en cuenta aquellas candidaturas de partidos políticos o coaliciones que hubiesen obtenido, al menos el 15% de los votos válidos en la respectiva circunscripción electoral"*, lo que en relación con la actual redacción del apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera supone, de una parte, la eliminación de la barrera regional y de otra, la reducción al 15% de la barrera insular y la supresión de la referencia a la lista mayoritaria.

3. Para el procedente análisis de adecuación de la PPL se tendrá en cuenta el referente estatutario de aplicación así como los principios constitucionales en materia de sistemas electorales.

II

1. La PPL, como ya indicamos, encuentra su fundamento normativo en la Disposición Transitoria Primera, apartados 1 y 2, del Estatuto de Autonomía.

Esta disposición, desde el punto de vista de su contenido, de una parte, regula la composición del Parlamento, la distribución de sus diputados entre las circunscripciones insulares, las barreras regional e insular y la cláusula de admisión cualitativa en favor de la lista más votada, y, de otra, prevé que mediante Ley ad hoc a aprobar por una mayoría cualificada, se pueda modificar la regulación tenida por provisional.

2. La Disposición Transitoria guarda relación con el art. 9 del Estatuto de Autonomía al que completa respecto de las previsiones establecidas en sus apartados 2, 3 y 4.

Recordemos al respecto que el apartado 2 de este artículo -que se limita a declarar que el sistema electoral es el de **representación proporcional**, sin más especificación, a diferencia de la redacción inicial del precepto del artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía anterior a su reforma- va referido a la cuestión electoral de la asignación de escaños entre candidaturas. El apartado tercero fija el número mínimo

y máximo de Diputados del Parlamento. Y el cuarto reconoce a las islas como circunscripciones electorales.

3. El apartado primero de la Disposición Transitoria Primera concreta la composición del Parlamento, fijándola en sesenta Diputados y distribuye éstos entre las circunscripciones insulares, con arreglo al principio de la triple paridad de Tenerife-Gran Canaria, Islas Orientales-Islas Occidentales e Islas Mayores-Islas Menores.

La distribución resultante de esta regla -que responde a conocidos condicionantes geográficos y sociológicos integrantes del hecho diferencial canario-supone una configuración territorial de las circunscripciones y consecuente del propio Parlamento, lo que implica el fenómeno de la supra/infra representación poblacional.

El apartado segundo de la Disposición Transitoria establece las barreras regional e insular como cláusulas de exclusión de candidaturas y además una corrección mayoritaria de esta última.

Esta originalidad del sistema electoral canario, en lo que respecta a la idoneidad de las candidaturas, suscita una serie de cuestiones no claramente resueltas sobre la interrelación de las barreras y la función que cumplen en el diseño estatutario normativo global del sistema electoral de la Comunidad Autónoma.

4. En las dos ocasiones en que ha tenido que pronunciarse el Tribunal Constitucional -S 72/1989, S 225/1998-, no ha formulado reparo a la regulación estatutaria del sistema electoral de Canarias, por lo que ha de partirse de su adecuación constitucional, no obstante la acusada singularidad en lo que se refiere a la distribución de escaños entre circunscripciones y las cláusulas -y su cuantía-, de exclusión de candidaturas.

5. Por lo que se refiere en concreto a la Disposición Transitoria Primera, la cuestión de su adecuación constitucional ha quedado fuera de toda duda respecto de su apartado 2, objeto de un Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo y resuelto por la indicada Sentencia 225/1998. Para esta sentencia el apartado 2 de la Disposición no es objetable ni desde la perspectiva jurídico-formal del sistema de fuentes del Derecho (FJ 2), ni desde la jurídico-

material del acceso a los cargos representativos (FJ 4 y 5) y del mandato de proporcionalidad de los sistemas electorales autonómicos (FJ 6 y 7).

Respecto al apartado primero, sobre el que no ha recaído pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional, puede afirmarse que éste reconoce implícitamente su legitimidad constitucional. Es de señalar al respecto que en la Sentencia 225/1998 no se pone en duda el carácter proporcional global del sistema electoral canario, en cuanto que no se expresa que conculque el criterio de proporcionalidad -con cita de la Sentencia 75/1995- ni que en él se establezcan diferencias razonables, injustificadas o arbitrarias -con cita a la Sentencia 193/1989 (FJ 4, tercer párrafo)-. Y de modo más explícito cuando afirma que:

"En efecto, parece incuestionable que el Estatuto de Autonomía de Canarias al configurar las piezas claves de su sistema electoral, ha atendido particularmente al mandato constitucional de "asegurar" la representación de las "distintas zonas" de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad. Opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado "hecho insular", circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución" (arts. 69.3 y 141.4). En consecuencia, el imperativo de proporcionalidad del art. 152.1 C.E. común a los sistemas electorales autonómicos, puede ser atemperado para la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del especial significado que adquiere la obligación de asegurar la "representación de las diversas zonas del territorio" (art. 152.1 C.E.) en las Comunidades Autónomas insulares, pues, como hemos declarado en relación con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, "es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a determinada población" (STC 45/1992, fundamento jurídico 5º)".

Cabe así mismo traer a colación al respecto lo expresado en la Sentencia 45/1992 según la que "no es posible dudar que el legislador estatutario (...) juzgó que precisamente esa distribución de escaños era la más adecuada de esos principios". O la Sentencia 75/1985 en la que se presume que el legislador estatutario -no el autonómico- cuando regula la distribución de escaños entre circunscripciones procede a una modulación lícita de las exigencias de los arts. 23.2 y 152.1 CE

III

1. Dado su contenido se puede afirmar que los artículos 1, 2 y 3 de la PPL respetan los límites estatutarios del art. 9. Nada que objetar a que en el ejercicio de la autorización parlamentaria de la Disposición Transitoria Primera, apartado 1, se amplíe el número de Diputados en seis, respetándose el límite estatutario de setenta Diputados (art. 1), ni a la asignación de tres escaños a las circunscripciones de Tenerife y Gran Canaria, que atenúa la desproporción de Valencia del voto existente actualmente (art. 3). Respecto del art. 2 técnicamente cabe objetar la reiteración de la determinación de las circunscripciones efectuada en el apartado 4 del art. 9, y la alteración en el orden de su enumeración.

2. El art. 4, al suprimir la barrera regional, altera el papel que según el Tribunal Constitucional cumple la barrera insular de contrarrestar el efecto de aquella con la finalidad de asegurar el acceso al Parlamento *de "fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma"* (Sentencia 225/1998, FJ 7, tercer párrafo); papel que queda reducido al típico de restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada (ibídem).

Desde esta perspectiva ha de señalarse que el tope de la barrera insular, aunque se reduce a la mitad, queda fijado en un porcentaje muy superior al que el Tribunal Constitucional -a pesar de que afirma que no *"ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico"* (Sentencia 225/1998, FJ 5, párrafo 4)- considera tolerable ya que se sitúa *"por encima de esa pauta comúnmente considerada como máxima que es el 5%"* (ibídem párrafo 3).

De aquí que *"salvo que excepcionalmente concurren poderosas razones que lo justifiquen"* (ibídem párrafo 3), la barrera insular del 15% por su efecto limitador del escrutinio proporcional puede entenderse que no resulta constitucionalmente admisible -se proyecta sobre un sector no reducido de ciudadanos que ejercen sus derechos de representación- por vulnerar el contenido esencial del derecho del sufragio pasivo.

3. En una primera aproximación no parece que la supresión de la barrera regional sea reparable, puesto que se trata de una medida dictada por el legislador autonómico en ejercicio de la autorización de la Disposición Transitoria Primera y dentro del amplio margen de su libertad normativa. Recordemos a este respecto que

para el Tribunal Constitucional la barrera regional responde a la finalidad típica de evitar la excesiva *"fragmentación política de la Cámara autonómica o favorecer la estabilidad gubernamental"*.

Ahora bien, una duda puede suscitarse si con apoyo en la afirmación del Tribunal Constitucional de que las barreras o cláusulas de exclusión *"en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene por exclusivo objeto restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada"*, se sobrentiende que la barrera regional persigue, además, la finalidad encubierta de atenuar o corregir la acusada naturaleza territorial de las circunscripciones y de la Cámara representativa, resultante de la vigente regulación estatutaria, en detrimento del principio de la proporcionalidad a la población, y consecuentemente de acrecentar la proporcionalidad global del sistema electoral de Canarias tomado en su conjunto.

A este respecto no ha de pasar desapercibido la significación en la formulación de la barrera regional del inciso *"sumando los de todas las circunscripciones [votos válidos emitidos] en donde hubiere presentado candidatura [partido o coalición]"*, que permite al elector canario, en ejercicio de su derecho de sufragio activo, influir con su voto en el resultado de la expresión popular no sólo de su circunscripción sino también en el del conjunto de las otras circunscripciones.

De asumirse este presupuesto, cabría plantearse si con la supresión de la barrera regional el sistema electoral de la Comunidad mantendría el grado de proporcionalidad suficiente que el Tribunal Constitucional ha reconocido en la ordenación estatutaria vigente.

En todo caso resulta innegable que la innovación del art. 4 de suprimir la barrera regional altera sustancialmente el diseño estatutario del sistema electoral. De ahí que pueda plantearse el repara de si respecto del nuevo -con una sola cláusula de exclusión- se mantendría el sentido del pronunciamiento dado al vigente por el Tribunal Constitucional.

CONCLUSIÓN

Los artículos 1 y 3 de la PPL se adecuan a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía de Canarias, aún cuando cabe tomar en consideración las

observaciones efectuadas en el Fundamento III. En cuanto a los artículos 2 y 4 se formulan las observaciones que se explicitan en la fundamentación del Dictamen.