



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 540/2018

(Pleno)

La Laguna, a 28 de noviembre de 2018.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la *Consulta parlamentaria sobre cuestiones referentes a la aplicación normativa del régimen transitorio del sistema electoral previsto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EXP. 539/2018 CP)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de fecha de 8 de noviembre de 2018, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias solicita de este Consejo dictamen facultativo, al amparo del art. 14 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y 110 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), en relación con determinadas cuestiones de especial relevancia, que se concretan en el Anexo de la solicitud, y atinentes a la aplicación del régimen electoral transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fundamentada ésta, a efectos de dar cumplimiento a la exigencia de motivación prevista en el art. 20.3 de la Ley reguladora de este Consejo, en la necesidad de disponer a la mayor brevedad del dictamen solicitado debido a la entrada en vigor de la citada ley Orgánica, que prevé un régimen electoral transitorio que habrá de regir en la nueva convocatoria de elecciones al Parlamento de Canarias.

2. El art. 14 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias permite a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento que puedan recabar dictámenes

* Ponentes: Sres./as. Matos Mascareño, Fajardo Spínola, Suay Rincón, Belda Quintana, de León Marrero, de Haro Brito, Marrero Sánchez.

(facultativos) en asuntos de especial relevancia. El art. 110 RPC reitera el art. 14 de la Ley del Consejo Consultivo otorgando legitimación al Presidente del Parlamento para recabar del Consejo Consultivo dictámenes en asuntos de especial relevancia, pero añadiendo: "dando cuenta de ello previamente a la Mesa del Parlamento".

En el escrito remitido por la Presidencia del Parlamento de Canarias se expresa el cumplimiento de esta exigencia, si bien corresponde a la Presidencia de la Asamblea legislativa, dado el contenido y trascendencia del tema, resolver sobre la conveniencia de solicitar dictamen, oída la Mesa, pero no previo y necesario acuerdo de ésta (DCC 196/2008, de 27 de mayo), tal como resulta del escrito de solicitud de dictamen.

3. La solicitud por último da debido cumplimiento a las exigencias previstas en los citados arts. 14 LCC y 110 del Reglamento del Parlamento de Canarias, pues en su Anexo se concreta el objeto de la consulta y se delimita el alcance e incidencia de la materia y disposiciones afectadas, así como el ámbito concreto al que ha de ceñirse el pronunciamiento de este Consejo Consultivo.

4. Todas las cuestiones planteadas, que se concretan en el Anexo de la solicitud, persiguen disipar las dudas que pudieran haber surgido de cara a la convocatoria de las próximas elecciones al Parlamento de Canarias.

El Artículo y la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía dicen:

"Artículo 39. Régimen electoral.

1. Serán electores y elegibles las personas mayores de edad inscritas en el censo que gocen de la condición política de canarios, según el presente Estatuto, y se encuentren en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, sin perjuicio de las causas de inelegibilidad establecidas por la ley.

2. Una ley del Parlamento de Canarias aprobada por una mayoría de tres quintos, a iniciativa de sus miembros, regulará el régimen electoral con arreglo a las siguientes bases:

a) El sistema electoral será el de representación proporcional.

b) El número de diputados no será inferior a cincuenta ni superior a setenta y cinco.

c) Las circunscripciones electorales podrán ser de ámbito autonómico, insular o de ambas. Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La

Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, constituyen una circunscripción electoral. Se establecerá el número de diputados y diputadas asignados a cada circunscripción.

d) Se establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños.

e) A ninguna circunscripción insular se le podrá asignar un número de diputados y diputadas inferior a otra que tenga menos población de derecho”.

Ahora bien, hasta tanto no se apruebe la Ley Electoral a la que hace referencia el apartado 2 de este artículo, el nuevo sistema electoral canario se rige por lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera que, literalmente, dice:

“Disposición transitoria primera. Sistema Electoral.

“1. Hasta tanto no se apruebe la Ley electoral prevista en el artículo 39 del presente Estatuto, se fija en setenta el número de diputados y diputadas del Parlamento de Canarias. Sesenta y un escaños se distribuirán entre las circunscripciones insulares de la siguiente forma: 3 por El Hierro, 8 por Fuerteventura, 15 por Gran Canaria, 4 por La Gomera, 8 por Lanzarote, 8 por La Palma y 15 por Tenerife. Los nueve escaños restantes se asignarán a la circunscripción autonómica de Canarias.

2. A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15 por ciento de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular, o, sumando los de todas las circunscripciones insulares hubieran obtenido, al menos, el 4 por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

3. A efectos de la elección en la circunscripción autonómica, sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 4 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

4. El Parlamento de Canarias elaborará, en un plazo no superior a tres años desde la entrada en vigor del presente Estatuto de Autonomía, la ley a que se refiere el artículo 39.2”.

5. El Anexo a la solicitud contiene, relacionadas en distintos apartados y subapartados, dieciocho cuestiones de especial relevancia respecto la aplicación de

la referida Disposición transitoria en las próximas elecciones autonómicas. Son las siguientes:

Respecto del marco normativo.

1. Si el citado régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera (apartados 1-3) del nuevo Estatuto de Autonomía, junto con la LOREG y la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, constituyen parámetro normativo suficiente para ordenar la próxima consulta electoral autonómica.

2. ¿Qué norma o normas podrían ser formal y materialmente idóneas para ordenar tal imprescindible modificación? (ley, decreto-ley, reglamento del Gobierno, orden departamental).

3. ¿Qué aspectos concretos de la vigente Ley Electoral deberían ser objeto de una imprescindible modificación para garantizar la seguridad jurídica de la consulta?

4. En caso de requerirse una iniciativa legislativa parlamentaria ¿se precisaría, en su caso, mayoría simple o de tres quintos para su aprobación?

Respecto de la Administración electoral.

5. A la vista del régimen transitorio contenido en la Disposición Transitoria Primera del recientemente aprobado Estatuto de Autonomía de Canarias, de lo dispuesto por la LOREG y de las previsiones de la Ley 7/2003, de Elecciones al Parlamento de Canarias, en lo relativo a la administración electoral, ¿cuál sería el alcance, en su caso, de la modificación de la citada ley autonómica a los efectos de que algún órgano de la administración electoral, existente o de nueva creación, pueda ejercer las funciones que la legislación electoral (tanto la estatal como la autonómica) atribuye a los órganos de tal administración en relación con las candidaturas que se presenten a la nueva circunscripción autonómica.

6. Vista la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía, que fija como novedad una circunscripción autonómica además de las siete circunscripciones insulares:

6.1. ¿Qué concretas nuevas competencias debería asumir la Junta Electoral de Canarias en aplicación de la nueva circunscripción autonómica?

6.2. ¿Qué del proceso electoral deberían sustanciar ante ella las candidaturas presentadas a esa nueva circunscripción autonómica?

6.3. *¿Qué otras competencias debería asumir, en su caso, la Junta Electoral de Canarias en lo referente a la presentación, subsanación, proclamación y escrutinio respecto de la nueva circunscripción autonómica?*

Respecto al sufragio electoral activo (art. 23.1 de la Constitución Española).

7. *¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que en aplicación de las nuevas previsiones estatutarias, se estableciese que los electores dispusieran de una única papeleta para elegir conjunta y obligatoriamente al mismo partido, federación, coalición o agrupación de electores en los dos tipos de circunscripción (la autonómica y la insular), sin posibilidad de optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o abstenerse en alguna de ellas?*

8. *¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las mencionadas previsiones estatutarias, se estableciese que los electores dispusieran de dos papeletas diferentes, una de las cuales correspondiera a la circunscripción autonómica y la otra a la respectiva circunscripción insular, por lo que los electores podrían optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o, en su caso, abstenerse en alguna de las circunscripciones?*

9. *¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las previsiones estatutarias citadas, se estableciese que cada uno de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores incluyan en una misma papeleta propia sus candidaturas a la circunscripción autonómica y a la correspondiente circunscripción insular? En tal caso, ¿sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que:*

9.1. *Un elector quisiera votar a fuerzas políticas que únicamente presentasen candidatura en un solo tipo de circunscripción, cuando habría fuerzas políticas que presentan candidaturas en ambos tipos de circunscripciones?*

9.2. *Un elector quisiese votar solo por una de las listas de la misma papeleta?*

9.3. *Un elector quisiese votar a dos formaciones políticas distintas en cada una de las circunscripciones?*

Respecto al derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 de la Constitución Española).

10. *¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las referidas previsiones estatutarias, se estableciese que los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores presentaran obligatoriamente sus candidaturas en los dos tipos de circunscripción (la autonómica y la insular) y no pudieran hacerlo en la circunscripción o circunscripciones que consideraran más adecuadas a sus intereses?*

Respecto a las papeletas electorales.

11. *En caso de que la respuesta a la pregunta n° 8 fuese afirmativa, ¿sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las referidas previsiones estatutarias, se estableciese que los electores dispusieran de dos votos contenidos en dos papeletas distintas, una de las cuales correspondiese a la circunscripción autonómica y la otra a la respectiva circunscripción insular, pudiendo los electores optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o, en su caso, abstenerse en alguna de ellas?*

Respecto al conjunto del proceso electoral.

12. *En caso de admitirse la constitucionalidad de las fórmulas indicadas en las preguntas n° 8 y n° 11, ¿sería viable que, en aplicación de las previsiones estatutarias, se estableciese que los dos sobres diferenciados que contuvieran las correspondientes dos papeletas diferenciadas de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se introdujeran en una única urna para los mismos comicios a los que van dirigidos, esto es, a las próximas "ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANARIAS"?*

13. *¿Qué aspectos de las competencias de la Junta Electoral de Canarias (Título II de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias), deben modificarse para que la próximas elecciones al Parlamento de Canarias puedan realizarse con adecuación al régimen transitorio previsto en el Estatuto de Autonomía?*

14. *¿Cabe incluir en una misma papeleta las dos candidaturas, insular y autonómica, sin necesidad de nueva urna? ¿Ello es compatible con la presentación de candidaturas únicamente en las circunscripciones insulares?*

II

Con carácter previo a analizar y dictaminar sobre las cuestiones planteadas es imprescindible dejar inequívocamente acotados los límites que las leyes y la propia doctrina de este Consejo Consultivo imponen a su función consultiva. Y estos límites vienen dados, por un lado, por su carácter exclusivamente consultivo –que no asesor–, por otro, por su participación preceptiva en todas las iniciativas legislativas.

En efecto, como dijimos en el Fundamento IV del DCC 440/2017:

“(...) Este Consejo Consultivo, como «supremo órgano consultivo de la Comunidad Autónoma» (art. 44.1 EAC), ejerce su función con «independencia orgánica y funcional» y dictaminará sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de los asuntos que le sean sometidos en las materias señaladas en esta Ley (art. 1.1 LCCC). En cualquier caso, debe desempeñar sus funciones con objetividad (art. 1.2 LCCC) y sus dictámenes, que deben estar jurídicamente fundamentados, no pueden contener valoraciones de oportunidad y conveniencia (art. 3.1 LCCC). Deriva, por tanto, de esta regulación que el Consejo Consultivo desempeña una función de carácter fiscalizador y preventivo en relación, en general, con las normas jurídicas que resulten en cada caso de aplicación. Dictamina, por tanto, sobre la adecuación a Derecho de las Propuestas de Resolución (en los casos de asuntos de carácter administrativo) que culminan los procedimientos en cada ocasión tramitados y sobre las que se ha solicitado el Dictamen.

De tales previsiones se deduce que su función, en los asuntos que versan sobre la legalidad de la actuación de las Administraciones públicas canarias (art. 11.1.D LCCC), es consultiva, no administrativa, porque no forma parte de la instrucción de los procedimientos administrativos. No debe confundirse, por tanto, con la función asesora. Ésta es preparatoria de la función activa y se desarrolla en el seno del aparato administrativo que asiste al órgano activo. La consultiva, aun cuando precede a la activa, es sucesiva a la asesora y se encomienda a un ente o en todo caso a un órgano desconcentrado, que funciona con autonomía orgánica y funcional que cumple sus funciones relacionadas, principalmente, con los procesos legislativos y constitucionales, además de las relativas al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno o de ciertas actuaciones de las Administraciones autonómica, local o especial (Dictámenes 77/1998, de 13 de octubre, y 91/2006, de 19 de abril).

La función consultiva en actuaciones administrativas como la que nos ocupa, a diferencia de la asesora, nos impide indicar a la Administración, en relación a un

concreto expediente si concurren determinadas circunstancias para calificarlo de una u otra manera o cómo ha de actuar para resolverlo.

La finalidad de tal función consultiva es, una vez finalizada la instrucción de un determinado procedimiento, la de garantizar que tal actuación administrativa se realiza conforme a la legalidad, así como defender, en su caso, la corrección del procedimiento y los derechos e intereses legítimos de los que son parte en el mismo, lo que significa que el Consejo Consultivo no actúa en defensa de interés de parte, sino de la legalidad.

Por ello, en los dictámenes facultativos, que sí pueden comportar una cierta función asesora, la normativa reguladora del Consejo exige, primero, que los asuntos revistan especial relevancia (porque el Gobierno y el Parlamento cuentan con órganos asesores que les asisten de manera ordinaria) y, segundo, que el objeto de la consulta se exprese con claridad y precisión delimitando el alcance e incidencia de la materia o disposiciones afectadas y el ámbito concreto del pronunciamiento (con la finalidad, precisamente, de evitar confundir la función consultiva con la asesora).

Estos requisitos legales son, precisamente, lo que diferencia a los dictámenes facultativos de los preceptivos a los que se refiere el art. 11 LCCC, pero ello no quiere decir que pueda solicitarse un dictamen facultativo sobre un asunto para el que la ley prevé un dictamen preceptivo una vez instruido un procedimiento específico”.

Decíamos en ese dictamen, con ocasión de una consulta gubernativa sobre cuestiones administrativas, pero como veremos perfectamente aplicable a este caso, que *“a través de esta consulta, el Consejo emitiría entonces, en funciones de asesoramiento jurídico que le están vedadas en este caso, su opinión acerca de la posible nulidad de los contratos que nos ocupan. Ello, a los efectos de que el Cabildo Insular, en caso de respuesta afirmativa y si así lo estima conveniente, inicie el procedimiento de revisión de oficio, cuya Propuesta de Resolución debería ser entonces dictaminada preceptivamente por este Consejo, que se encontraría vinculado por su parecer inicial, de recogerse su argumentación en la Propuesta de Resolución y acabaría dictaminándose a sí mismo. Por ello, la intervención del Consejo en este asunto sólo podría producirse una vez tramitado el correspondiente procedimiento por la Administración insular, si ésta toma la decisión de proceder a su inicio”.*

En el presente caso, la consulta se proyecta sobre determinados aspectos del nuevo sistema electoral cuya concreción corresponde, como línea de principio, al legislador autonómico, que habrá de optar, dentro de aquellas opciones que sean constitucional y estatutariamente posibles, por la que considere más oportuna. En esta labor la función del Consejo no está exenta de condicionamientos de acuerdo con su ley reguladora, ya que su pronunciamiento habría de, en un futuro, recaer sobre el texto normativo, en su fase de proposición de ley, que plasme la regulación pretendida por la Cámara y en el que se analizará su adecuación al marco constitucional y estatutario, sin que pueda encontrarse condicionado o vinculado por un propio pronunciamiento previo de carácter facultativo.

También, por último, esta imposibilidad de emitir dictamen facultativo sobre un asunto de dictamen preceptivo resulta de lo dispuesto en el propio art. 14 de la Ley de este Consejo. Así, el art. 11 contempla los supuestos de dictamen preceptivo, el art. 13, los facultativos en procedimientos legislativos, y, finalmente, este art. 14 establece que los Presidentes del Parlamento y del Gobierno podrán recabar además dictámenes en asuntos de especial relevancia. Por tanto, en supuestos distintos de los contemplados en los dos preceptos citados anteriormente.

Acotada la función consultiva en relación con los dictámenes facultativos en los señalados términos, procede dar respuesta a la consulta planteada.

III

Sin perjuicio de que en el Fundamento siguiente entremos a analizar y dictaminar individualmente todas y cada una de las preguntas que se nos plantean, es preciso abordar con carácter general aquellas cuestiones que afectan, y -sin duda- condicionan nuestro pronunciamiento, a la totalidad de las preguntas planteadas.

Sobre estas cuestiones, tanto las leyes -en su sentido más amplio- como la doctrina jurisprudencial y, con base en ellas, la doctrina de este Consejo Consultivo, ya se han pronunciado con anterioridad; y han llegado a las conclusiones que a continuación se exponen.

1. Los Estatutos de Autonomía son parte inseparable del llamado 'bloque constitucional' y, en consecuencia, son normas jurídicas cuyas prescripciones son de aplicación directa.

Así lo ha manifestado este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 443/2014 y 68/2006 al afirmar que los Estatutos de Autonomía *"forman parte del llamado bloque*

de constitucionalidad y, por ende, tienen naturaleza constitucional tanto materialmente, como incluso formalmente, pues tienen como función constitucional decisiva, prevista o predeterminada por la propia Constitución, la de complementar o aún completar el modelo territorial del Estado constituido y dispuesto en ella. Y ello, no sólo competencialmente, desarrollando y concretando en cada caso el sistema de distribución de competencias del Estado constitucional, sino también institucionalmente, sobre la base de la forma democrática estatal y, en buena medida, de gobierno parlamentario, con intervención o incidencia autonómica en los órganos o facultades del Estado central”.

Quiere ello decir, en relación con la consulta que nos ocupa, que el Estatuto de autonomía, además de norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es norma jurídica cuyas prescripciones son directamente aplicables que vinculan tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos.

No nos encontramos ante la regulación de derechos que, como ocurre con los principios rectores contenidos en el Capítulo tercero del Título I (arts. 39 a 52) CE, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y que solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE), pero ello no significa que no tengan aplicabilidad directa y vinculen a los poderes públicos.

En palabras del TC, “Estos principios rectores se caracterizan porque, aunque informan «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», tienen, de acuerdo con su propio enunciado constitucional, una naturaleza muy diversa y, en todo caso, «sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen» (art. 53.3 CE). Estos principios carecen, por tanto, de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales, aunque tienen, sin duda, el valor constitucional expresado respecto de todos los poderes públicos, también en este caso sin distinción, orientando sus respectivas actuaciones”, pero por el contrario “el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos,

imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan" (STC 247/2007).

En el caso de la Disposición Transitoria Primera del recién aprobado Estatuto de Autonomía, la intención del legislador estatutario es, de forma clara e inequívoca, que el sistema electoral transitorio que en ella se recoge se aplique mientras no se apruebe la ley a la que se refiere el art. 39.2. No cabe interpretación distinta cuando en el apartado 4 de esa misma Disposición Transitoria (DTP) se establece un plazo no superior a tres años desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía para que el Parlamento de Canarias elabore la citada ley.

Es decir, el legislador estatutario ha querido que en las próximas elecciones haya un régimen electoral distinto al que deroga, sea porque se aplique el de la DTP, sea porque se apruebe uno a través de la Ley del art. 39.2. Y es patente, pues, la voluntad del legislador de que esa regulación se aplique directamente (sin necesidad de intermediación del legislador) a las próximas elecciones, mientras no se apruebe la nueva ley prevista en el art. 39.2 EAC.

2. El Ordenamiento Jurídico tiene mecanismos suficientes para dar solución a los supuestos de eventual inexistencia de norma específica aplicable.

La doctrina jurídica habla de autointegración cuando se intenta superar una laguna mediante la aplicación de normas o principios pertenecientes al propio orden jurídico en que esa laguna se ha producido, y de heterointegración cuando la superación de las lagunas existentes en un determinado Ordenamiento Jurídico (OJ) se consigue mediante la aplicación de alguna norma que pertenece a otro OJ ajeno de aquel en que tales lagunas se han producido.

La autointegración se logra, bien recurriendo a la analogía, bien mediante la aplicación de los principios generales del Derecho, mecanismos ambos reconocidos de forma expresa, como se verá, en el Código Civil (CC).

La analogía es un mecanismo para colmar lagunas jurídicas que consiste en la resolución de casos no expresamente regulados mediante la aplicación de normas del propio OJ que regulan otros casos similares. Los principios generales del Derecho son abstracciones fundamentales del orden jurídico, que se encuentran en las normas, en las instituciones y en la tradición jurídica.

Como se adelantó, el art. 1.1 CC enuncia que las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho,

mientras que el 1.4 CC que estos se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

El art. 4.1 CC, en línea con lo que se expuso, dispone que procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón.

En relación con los principios generales con especial incidencia en la normativa que afecta a todo proceso electoral debemos destacar, además del principio de igualdad y libertad de elección, el principio de seguridad jurídica y, sobre todo, el de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales.

Del mismo modo, ha de tenerse en cuenta también en la materia el principio general contenido en el art. 9.2 CE, cuando dispone que “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

La heterointegración se consigue, en el caso de los OJ autonómicos, mediante la supletoriedad, prevista expresamente en el art. 149.3 CE, que establece que el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, a través de estos tres mecanismos, analogía, supletoriedad y principios generales del Derecho, es posible colmar las posibles lagunas que se puedan detectar como consecuencia del nuevo sistema electoral, cuya única novedad, a estos efectos de existir lagunas, la encontramos en la creación -y sus consecuencias- de una nueva circunscripción, la de ámbito autonómico, pues el resto de cuestiones (alteración de la distribución de escaños entre las circunscripciones insulares y las nuevas magnitudes de las barreras insulares) no las producen porque están expresamente resueltas.

3. Los derechos que integran el artículo 23 CE, que recoge el derecho al sufragio, son de configuración legal y han de interpretarse en el sentido más favorable a la efectividad del derecho.

El derecho al sufragio (activo y pasivo) es uno de los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución (derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en

elecciones periódicas por sufragio universal; y derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes), pero que sólo es susceptible de ejercerse en el marco establecido en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), así como en el ámbito de sus competencias en los Estatutos de Autonomía de cada una de las Comunidades Autónomas tal como reconoce la Disposición Adicional Primera de la propia LOREG.

Respecto a esta cuestión debemos recordar, ante todo, la paradigmática STC 105/2012, de 11 mayo, que recoge la doctrina general de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de sufragio. En resumen:

“Los derechos que integran el art. 23 CE son de configuración legal, lo que supone que han de ejercerse en el marco establecido por la LOREG, que los desarrolla y concreta, cuyas previsiones deben ser cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección, de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que hayan sido preferidos por el cuerpo electoral (SSTC 74/1995, de 12 de mayo, F. Único; 26/2004, de 26 de febrero, F. 6; 125/2011, de 14 de julio, F. 3). Pero, siendo esto así, en modo alguno resulta ocioso traer a colación una reiterada doctrina constitucional sobre los criterios o principios hermenéuticos que operan y resultan de aplicación en los procesos electorales, como son, a los efectos que ahora interesan, los principios de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, (en este caso, a los derechos de sufragio), de conservación de los actos electorales válidamente celebrados, de proporcionalidad y, en fin, de conocimiento de la verdad material manifestada por los electores en las urnas.

El principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a los derechos fundamentales ha sido reconocido reiteradamente por este Tribunal, tanto en términos generales, como a propósito de los derechos de sufragio activo y pasivo (SSTC 76/1987, de 25 de mayo, F. 2; 24/1990, de 15 de febrero, FF. 2 y 6; 26/1990, de 19 de febrero, FF JJ 4 y 9; 87/1999, de 25 de mayo, F. 3; 146/1999, de 27 de julio, F. 6; 153/2003, de 17 de julio, F. 7). Respecto a estos derechos, hemos declarado que «la Constitución ha introducido un principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales que ha de ser tenido en cuenta por todos los poderes públicos y muy especialmente por los órganos jurisdiccionales en su función de aplicación de las Leyes.

(...)

Junto a este principio de conservación de actos jurídicos consistentes en el ejercicio de los derechos fundamentales, ha de tenerse presente, también, otro criterio hermenéutico aplicado con reiteración por este Tribunal en orden a los derechos fundamentales, como es el de la necesaria proporcionalidad entre unos actos y sus consecuencias cuando éstas afectan al ejercicio de derechos fundamentales [SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 6; 26/1990, de 19 de febrero, F. 11 a)]. Y, en fin, como también ha señalado este Tribunal, en los procesos electorales resulta prioritaria la exigencia del conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores, puesto que a través de las elecciones se expresa la voluntad popular fundamento mismo del principio democrático que informa la Constitución (SSTC 157/1991, de 15 de julio [RTC 1991, 157] , F. 4; 146/1999, de 27 de julio [RTC 1999, 146], F. 4; 153/2003, de 17 de julio, F. 7; 124/2011, de 14 de julio, FF. 4 y 5).

Por otra parte, es importante destacar, como hace la STC 225/1998, de 23 noviembre, dictada con ocasión, precisamente de RI contra el EAC, que «el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo art. 23.2 CE establece, de una igualdad referida a las “condiciones” legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias pero a partir de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro» (STC 75/1985, fundamento jurídico 4.º). Así, pues, el derecho del art. 23.2 CE opera, en principio, en el marco que la ley establezca”.

Cumpliendo esa exigencia constitucional del principio democrático de la igualdad, entendida como ausencia de discriminación, el legislador tiene un amplio margen para establecer determinaciones que pudieran condicionar el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, como viene ocurriendo con las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, o la obligación de que haya paridad de género en las listas electorales (que afectan al sufragio pasivo), o que estas sean cerradas y bloqueadas, frente a otras posibilidades, como las listas cerradas pero desbloqueadas o abiertas (que inciden en el sufragio activo), opciones del legislador todas ellas que contribuyen a delimitar y hacer aplicable el derecho de sufragio y que han sido constitucionalmente aceptadas.

El nuevo Estatuto de Autonomía, en su artículo 31 - incluido en el Título I, "De los derechos, deberes y principios rectores"- recoge el derecho "*a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Canarias*", y "*a elegir libremente a sus representantes en los órganos políticos*" y "*a concurrir como candidatos y candidatas en los procesos electorales*". Y en relación a estos derechos de participación y de los demás derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título I (arts. 12 y siguientes), el último de sus preceptos (art. 36) establece en su primer apartado que "los derechos reconocidos en el presente capítulo se deben aplicar en su interpretación y sentido más favorable para su plena eficacia", positivizando de este modo el criterio establecido al respecto por la jurisprudencia constitucional (STC 105/2012).

Conforme a los criterios expresados debe interpretarse el derecho fundamental al sufragio, tanto activo como pasivo, regulado por la LOREG y por el vigente Estatuto de Autonomía y, en lo que no lo contradiga, por la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias (en adelante LEPC).

IV

Por último, y teniendo en cuenta los límites a la función consultiva de este Consejo recogidos en el Fundamento II, y la doctrina general sobre las cuestiones planteadas ampliamente referenciada en el Fundamento III, procede dar respuesta a todas y cada una de las preguntas planteadas y que constituyen el objeto de la presente consulta facultativa.

Respecto al marco normativo.

1. Si el citado régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera (apartados 1-3) del nuevo Estatuto de Autonomía, junto con la LOREG y la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias (LEPC), constituyen parámetro normativo suficiente para ordenar la próxima consulta electoral autonómica.

El régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera (apartados 1-3), junto con la LOREG y la Ley 7/2003, de Elecciones al Parlamento de Canarias, sí constituye parámetro normativo suficiente para ordenar la próxima consulta electoral autonómica, sin que se requiera desarrollo legal alguno para su aplicación.

Tal y como se ha manifestado en el Fundamento III. 1. de este Dictamen, los Estatutos de Autonomía forman parte del denominado bloque de constitucionalidad.

Y, por lo tanto, además de ser la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, constituyen una norma jurídica cuyas prescripciones son directamente aplicables y vinculan tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos.

La LOREG es la ley orgánica que, en desarrollo del derecho fundamental de sufragio recogido en el artículo 23 de la Constitución, regula las elecciones a las Cortes Generales, a las Corporaciones Locales, al Parlamento Europeo y, en virtud de su Disposición Adicional Primera, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Dicha Disposición Adicional describe los artículos de la Ley que son de aplicación directa, estableciendo el carácter supletorio del resto.

La Disposición Transitoria Primera de la LOREG dispone:

“1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente ley orgánica, a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas.

2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152”.

La LOREG y la citada Disposición Transitoria Primera -del antiguo Estatuto- son las normas que han constituido la base legal suficiente para que el Parlamento de Canarias haya aprobado la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, modificada el 20 de abril de 2007; para que el Gobierno, en su desarrollo haya dictado los Decretos 44/2003, de 28 de abril, y 99/2011, de 27 de abril, por los que se han regulado las condiciones de locales, urnas, papeletas, sobres y demás elementos materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Canarias; y para que hayan podido celebrarse con absoluta seguridad jurídica todas las elecciones habidas en nuestra Comunidad Autónoma desde que se aprobó la Constitución.

Pues bien, la nueva Disposición Transitoria Primera que, al igual que la anterior, se limita a fijar el número de diputados a elegir en cada una de las circunscripciones insulares y, como novedad, en la circunscripción autonómica, y a establecer las

denominadas '*barreras electorales*', modificándolas, también -sin duda alguna- constituye, junto con la LOREG y la Ley 7/2003, un marco normativo suficiente para afrontar con la misma seguridad jurídica las próximas elecciones al Parlamento de Canarias.

Pero, tal y como manifestamos en nuestro Fundamento III.2. nuestro Ordenamiento Jurídico tiene mecanismos suficientes para dar solución a la mayor parte de los supuestos de una eventual inexistencia de norma específica para aspectos concretos de nueva regulación.

La analogía y los principios generales del derecho reconocidos en nuestro Código Civil, y la supletoriedad prevista expresamente en el art. 149.3 de la Constitución, son mecanismos suficientes para solventar las posibles lagunas que aparezcan como consecuencia del nuevo sistema electoral.

En resumen, el principio de seguridad jurídica aconseja que exista una regulación lo más completa posible de cualquier sector material necesitado de tal regulación. Pero la normatividad de los Estatutos de Autonomía y la inequívoca voluntad de la reforma del de Canarias exigen que la nueva DTP se aplique con la regulación existente en el momento de su vigencia en la eventualidad de que no se apruebe la Ley reforzada prevista en el art. 39 EAC.

Así, de la misma manera que el régimen electoral transitorio vigente hasta la aprobación del nuevo Estatuto fue suficiente para regular las sucesivas elecciones que se celebraron bajo su vigencia, este nuevo régimen transitorio es bastante para ordenar la próxima consulta electoral autonómica porque, además de que, como se dijo, es clara la voluntad del legislador estatutario de que se aplique si no hay nueva ley (aprobada por mayoría de tres quintos), se ha de partir de que el Ordenamiento Jurídico es único, completo y coherente, pues no solo contiene reglas que resuelven las eventuales antinomias que pudieran producir en su seno, sino que también es capaz de dar solución a todas las situaciones necesitadas de respuesta jurídica.

2. ¿Qué norma o normas podrían ser formal y materialmente idóneas para ordenar tal imprescindible modificación? (ley, decreto-ley, reglamento del Gobierno, orden departamental).

Dando por hecho que se pregunta por normas distintas a la Ley a la que se refiere el artículo 39 del nuevo Estatuto, llamada a regular el régimen electoral de Canarias, de conformidad con lo establecido en el Fundamento III, en la contestación

a la pregunta anterior, no sería necesaria ninguna norma más que el actual marco normativo (compuesto por la DTP, la LEPC y la LOREG).

3. ¿Qué aspectos concretos de la vigente Ley Electoral deberían ser objeto de una imprescindible modificación para garantizar la seguridad jurídica de la consulta?

Tal y como se ha manifestado en la respuesta a las preguntas anteriores, el actual marco normativo, compuesto por la Disposición Transitoria Primera, la LOREG y la Ley 7/2003, es suficiente para celebrar la próxima consulta electoral autonómica con las garantías de seguridad jurídica exigibles.

En cualquier caso, sobre eventuales modificaciones a la vigente ley electoral este Consejo no puede emitir pronunciamiento, pues estaría cumpliendo funciones de asesoramiento que le están limitadas, al ser ajenas al carácter consultivo de la función de este Consejo, tal como hemos señalado en el Fundamento II.

4. En caso de requerirse una iniciativa legislativa parlamentaria ¿se precisaría, en su caso, mayoría simple o de tres quintos para su aprobación?

Cualquier nueva regulación del régimen electoral requerirá de la mayoría de tres quintos de sus miembros por mandato del art. 39 EAC, que precisa que una ley del Parlamento de Canarias sea aprobada por esa mayoría, a iniciativa de sus miembros.

El nuevo Estatuto, en contra de lo que hacía el anterior, prevé una única ley para regular en su conjunto el régimen electoral canario.

Antes había una reserva parcial a una Ley aprobada por mayoría de dos tercios, mayoría que solo era necesaria (y que nunca se aprobó) para cambiar la distribución de escaños y las magnitudes de las barreras electorales establecidas en la anterior Disposición transitoria primera, pues expresamente establecía en ambos apartados que "en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros" se fijaba la distribución de escaños y las barreras electorales. El resto de cuestiones, reguladas por la actual Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, únicamente requería mayoría simple.

Sin embargo, el nuevo Estatuto, como hace la Constitución y distintos EEAA, reserva todo el régimen electoral a una única ley cualificada, interpretación que se desprende del tenor literal del precepto, que establece que una ley aprobada por una mayoría de tres quintos aprobará el régimen electoral en su conjunto, esto es, con arreglo a las bases que el propio precepto 39 EAC contiene, sin que se pueda

interpretar que esa mayoría solo es predicable del desarrollo de esas bases, por lo que debe abarcar todas las cuestiones conformadoras del régimen electoral canario, tanto las relacionadas en el apartado 2 del art. 39, como las demás de igual o mayor relevancia, como puede ser la concreta fórmula electoral, o la necesidad de paridad de género, o el carácter de las listas de candidaturas, es decir, si son abiertas o cerradas pero desbloqueadas o, en fin, como ahora (por supletoriedad de la LOREG) cerradas y bloqueadas.

Repárese en que el art. 39 EAC, a diferencia de la DTP que alude al sistema electoral, se refiere a que una ley del Parlamento de Canarias regulará *el régimen electoral*. Régimen electoral es el conjunto de normas que regulan los procesos electorales desde su convocatoria hasta la proclamación de electos, mientras que el sistema electoral lo componen los elementos que hacen posible la traducción de la voluntad popular en representantes, esto es, el voto (tanto en su dimensión de sufragio pasivo como activo), la circunscripción, que es la dimensión territorial que se toma para traducir los votos en escaños, el modo de escrutinio, que es la fórmula matemática que traduce los votos en escaños y, en su caso, -que aquí lo es, la B. o barreras, que también es el caso- electoral que son umbrales que las distintas candidaturas han de superar para acceder al reparto de escaños.

De ahí que el art. 39 se refiera al régimen electoral ha de entenderse como una reserva integral a ley cualificada, al modo como lo hace el art. 81 CE, o los distintos Estatutos de nueva generación, sin que ninguna cuestión -a no ser la regulación de los medios materiales (condiciones de locales, urnas, papeletas, sobres, formularios y demás elementos auxiliares a utilizar) que se remiten a desarrollo reglamentario- pueda ser regulada por otra ley que no tenga esa mayoría.

Respecto de la Administración electoral.

5. A la vista del régimen transitorio contenido en la Disposición Transitoria Primera del recientemente aprobado Estatuto de Autonomía de Canarias, de lo dispuesto por la LOREG y de las previsiones de la Ley 7/2003, de Elecciones al Parlamento de Canarias, en lo relativo a la administración electoral, ¿cuál sería el alcance, en su caso, de la modificación de la citada ley autonómica a los efectos de que algún órgano de la administración electoral, existente o de nueva creación, pueda ejercer las funciones que la legislación electoral (tanto la estatal como la autonómica) atribuye a los órganos de tal administración en relación con las candidaturas que se presenten a la nueva circunscripción autonómica.

Como se viene sosteniendo, ni siquiera para este extremo sería necesaria modificación legal alguna, pues la Junta Electoral de Canarias, en la medida en que es de ámbito autonómico -igual que la nueva circunscripción- podría, en uso de las competencias que le confiere el art. 13, asumir las funciones que la LEPC atribuye, en los arts. 17.1, 19.4, 20, apartados 2 y 3, y 24.2, a las juntas electorales provinciales.

A su vez, la posición que ocupa la Junta Electoral de Canarias en relación con las Juntas Provinciales la ocuparía la Junta Electoral Central, de acuerdo con los arts. 19 y 21 de la LOREG, con respecto a las nuevas funciones que asumiría en relación con la circunscripción autonómica, por lo que se garantizaría el desarrollo del proceso sin merma de la seguridad jurídica, pues en cualquier caso no dejan de ser esos órganos integrantes de la Administración electoral, tutelados por la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por la constitucional (arts. 53 CE y concordantes de la LOREG).

6. Vista la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía, que fija como novedad una circunscripción autonómica además de las siete circunscripciones insulares:

6.1. ¿Qué concretas nuevas competencias deberían asumir la Junta Electoral de Canarias en aplicación de la nueva circunscripción autonómica?

Como se dijo, las previstas en los arts. 17.1; 19.4; 20, apartados 2 y 3, y 24.2, para las juntas electorales provinciales.

Le correspondería igualmente, las competencias que ya tiene expresamente atribuidas en los arts. 13 (instrucciones, consultas, recursos, criterios interpretativos, expedición de credenciales y potestad disciplinaria), 23.1 (distribución de tiempo y horario de propaganda electoral en medios de comunicación), 24.1 (aprobación del modelo oficial de papeletas y sobres) y 27 (realización del escrutinio general y remisión al Parlamento de la lista de diputados proclamados electos). Así como ya apuntamos, las de los arts. 19 y 21 de la LOREG.

6.2. ¿Qué trámites del proceso electoral deberían sustanciar ante ella las candidaturas presentadas a esa nueva circunscripción autonómica?

Los mismos trámites que la normativa vigente obliga a realizar a las candidaturas que se quieran presentar en las circunscripciones insulares.

6.3. ¿Qué otras competencias deberían asumir, en su caso, la Junta Electoral de Canarias en lo referente a la presentación, subsanación, proclamación y escrutinio respecto de la nueva circunscripción autonómica?

Las señaladas en los ordinales 1 y 2 de esta pregunta.

Cuestiones respecto al sufragio electoral activo (art. 23.1 CE).

7. ¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que en aplicación de las nuevas previsiones estatutarias, se estableciese que los electores dispusieran de una única papeleta para elegir conjunta y obligatoriamente al mismo partido, federación, coalición o agrupación de electores en los dos tipos de circunscripción (la autonómica y la insular), sin posibilidad de optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o abstenerse en alguna de ellas?

- Si lo que se pregunta es si el *legislador* puede establecer que los electores dispusieran de una única papeleta para elegir conjunta y obligatoriamente al mismo partido, federación, coalición o agrupación de electores en los dos tipos de circunscripción (la autonómica y la insular), sin posibilidad de optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o abstenerse en alguna de ellas, la respuesta debe ser afirmativa si así se estableciera por ley, ya que el derecho de sufragio es de configuración legal. Se ha de reiterar que, según consolidada jurisprudencia constitucional, el derecho de sufragio (tanto activo como pasivo) es de configuración legal y que el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo art. 23.2 CE establece, de una igualdad referida a las "condiciones" legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias pero a partir de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro.

Téngase en cuenta que las regulaciones actuales establecen fuertes inelegibilidades e incompatibilidades (que limitan el derecho de sufragio pasivo), y se obliga a que haya paridad de género, o que las listas que se presenten sean cerradas y bloqueadas (frente a otras posibilidades, como las listas cerradas pero desbloqueadas o abiertas), lo que supone una importante limitación de la libertad del elector a la hora de ejercer su derecho de sufragio que han sido constitucionalmente aceptadas.

Dar una respuesta más concreta sin conocer la definitiva ordenación contenida en la respectiva iniciativa legislativa que este Consejo necesariamente ha de

dictaminar, sin embargo, nos convertiría en órgano asesor y condicionaría nuestro parecer ante la eventualidad de que tengamos que dictaminar una iniciativa legislativa con un tenor similar al contenido en esta pregunta.

- Por el contrario, si lo que se nos cuestiona es si, durante la vigencia de la DTP y sin la nueva Ley del art. 39 EAC, es posible establecer que los electores dispusieran de una única papeleta para elegir conjunta y obligatoriamente al mismo partido, federación, coalición o agrupación de electores en los dos tipos de circunscripción (la autonómica y la insular), sin posibilidad de optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o abstenerse en alguna de ellas, la respuesta debe ser negativa, pues el operador del Derecho debe aplicar, como se dijo, los mecanismos de hetero y auto integración para colmar las posibles lagunas mediante los mecanismos de la analogía, supletoriedad y los principios generales del Derecho (en este caso, el principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales).

Así, como pasa en las elecciones insulares al Parlamento de Canarias (analogía), en cualquier otra elección bajo criterios proporcionales (LOREG) y en aplicación del principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a los derechos fundamentales, se impone que, ante el silencio del legislador, en cada circunscripción (sean las insulares o la autonómica) se presenten, con independencia unas de otras, las candidaturas que quieran y que exista para cada circunscripción una urna en la que los electores depositen libremente la papeleta de la candidatura que hayan elegido entre las que se hubieran presentado, sin que se pueda impedir la posibilidad de optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones (insular o autonómica) o abstenerse en alguna de ellas.

8. ¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las mencionadas previsiones estatutarias, se estableciese que los electores dispusieran de dos papeletas diferentes, una de las cuales correspondiera a la circunscripción autonómica y la otra a la respectiva circunscripción insular, por lo que los electores podrían optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o, en su caso, abstenerse en alguna de las circunscripciones?

Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable, incluso sin necesidad de iniciativa legislativa alguna, por aplicación -a falta de regulación legal- de los mecanismos que dispone nuestro Ordenamiento jurídico, en particular por aplicación

del principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales.

9. ¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las previsiones estatutarias citadas, se estableciese que cada uno de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores incluyan en una misma papeleta propia sus candidaturas a la circunscripción autonómica y a la correspondiente circunscripción insular? En tal caso, ¿sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que:

9.1. Un elector quisiera votar a fuerzas políticas que únicamente presentasen candidatura en un solo tipo de circunscripción, cuando habría fuerzas políticas que presentan candidaturas en ambos tipos de circunscripciones?

9.2. Un elector quisiese votar solo por una de las listas de la misma papeleta?

9.3. Un elector quisiese votar a dos formaciones políticas distintas en cada una de las circunscripciones?

Garantizar el respeto a la voluntad de un elector a votar solo a una circunscripción (9.1), o a solo una lista de las dos que figuran en la misma papeleta (9.2), o a formaciones políticas distintas en cada una de las circunscripciones (9.3), requeriría una compleja y detallada regulación legal.

Por tanto, bajo la vigencia de la DTP, y sin esa regulación legal expresa, solo es posible garantizar el ejercicio del derecho de sufragio mediante la emisión del voto a través de dos papeletas y dos urnas distintas, en aplicación del principio de interpretación más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales, como ya se ha razonado en las respuestas a las dos preguntas anteriores.

Cuestiones respecto al derecho de sufragio pasivo (art. 23.2 CE).

10. ¿Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las referidas previsiones estatutarias, se estableciese que los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores presentaran obligatoriamente sus candidaturas en los dos tipos de circunscripción (la autonómica y la insular) y no pudieran hacerlo en la circunscripción o circunscripciones que consideraran más adecuadas a sus intereses?

Sin una expresa previsión legal, no sería posible porque esa interpretación choca, como se viene razonando, con el principio de interpretación más favorable al

ejercicio del derecho de sufragio, que impone que los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores presentaran libremente sus candidaturas en las circunscripciones que quieran.

Cuestiones respecto a las papeletas electorales.

11. En caso de que la respuesta a la pregunta nº 8 fuese afirmativa, ¿sería constitucional, estatutaria y legalmente viable que, en aplicación de las referidas previsiones estatutarias, se estableciese que los electores dispondrán de dos votos contenidos en dos papeletas distintas, una de las cuales correspondiese a la circunscripción autonómica y la otra a la respectiva circunscripción insular, pudiendo los electores optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o, en su caso, abstenerse en alguna de ellas?

Esta posibilidad sería constitucional, estatutaria y legalmente viable, incluso sin necesidad de iniciativa legislativa alguna.

A falta de norma expresa que diga otra cosa, bajo la vigencia de la DTP, esa es la interpretación que debe imperar en aplicación de los mecanismos de analogía, supletoriedad y del principio de interpretación más favorable al ejercicio del derecho de sufragio, de tal manera que los electores deben disponer de dos votos contenidos en dos papeletas distintas, una de las cuales correspondiese a la circunscripción autonómica y la otra a la respectiva circunscripción insular, pudiendo los electores optar por candidaturas de distinto signo político en cada una de las dos circunscripciones o, en su caso, abstenerse en alguna de ellas.

Cuestiones respecto al conjunto del proceso electoral:

12. En caso de admitirse la constitucionalidad de las fórmulas indicadas en las preguntas nº 8 y nº 11, ¿sería viable que, en aplicación de las previsiones estatutarias, se estableciese que los dos sobres diferenciados que contuvieran las correspondientes dos papeletas diferenciadas de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se introdujeran en una única urna para los mismos comicios a los que van dirigidos, esto es, a las próximas "ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANARIAS"?

Sería constitucional, estatutaria y legalmente viable, pero siempre que tal posibilidad se regulara por ley.

Como ya hemos manifestado, de no hacerlo por ley, la aplicación de los mismos mecanismos del Ordenamiento Jurídico, en especial -en este caso- la analogía y la

supletoriedad, nos conduciría a considerar necesario la existencia de una urna para cada circunscripción.

13. ¿Qué aspectos de las competencias de la Junta Electoral de Canarias (Título II de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias), deben modificarse para que las próximas elecciones al Parlamento de Canarias puedan realizarse con adecuación al régimen transitorio previsto en el Estatuto de Autonomía?

Como manifestamos con ocasión de responder a las preguntas 5 y 6, no es necesario modificar formalmente ninguna Ley. Con meras decisiones de la Junta Electoral de Canarias, aplicando analógicamente la propia LEPC y directamente los arts. 19 y ss. de la LOREG, es posible asumir esas competencias y que las próximas elecciones al Parlamento de Canarias puedan realizarse con adecuación al régimen transitorio previsto en el Estatuto de Autonomía.

14. ¿Cabe incluir en una misma papeleta las dos candidaturas, insular y autonómica, sin necesidad de nueva urna? ¿Ello es compatible con la presentación de candidaturas únicamente en las circunscripciones insulares?

Cabría esa posibilidad, y sería compatible con la presentación de candidaturas únicamente en las circunscripciones insulares, pero siempre que tal posibilidad se regulara por ley.

Sin una norma que expresamente lo establezca, como hemos reiterado con ocasión de responder en otras cuestiones -que sustancialmente preguntan por lo mismo-, por analogía, supletoriedad y aplicación del principio de interpretación más favorable al ejercicio del derecho de sufragio no es posible incluir en una misma papeleta las dos candidaturas, insular y autonómica, siendo necesario que cada circunscripción cuente con su propia urna en la que incluir la papeleta de la candidatura elegida.

Y esta Ley no puede ser otra que la ley, aprobada por una mayoría de tres quintos, a la que se refiere el artículo 39 EAC para regular el régimen electoral de Canarias.

CONCLUSIONES

1. El marco jurídico vigente (DTP EAC, LOREG, LEPC y Decreto 99/2011) se considera suficiente para ordenar las próximas elecciones al Parlamento de Canarias.

2. En los Fundamentos II, III y IV se ha dado respuesta a las distintas cuestiones alternativas que se nos han formulado en esta consulta.

540 2018 Pleno 28 de noviembre de 2018. Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con la Consulta parlamentaria sobre cuestiones referentes a la aplicación normativa del régimen transitorio del sistema electoral previsto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre. 539 2018 CP)*.