



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 701/2009

(Pleno)

La Laguna, a 30 de noviembre de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley para la democratización del Sistema Electoral al Parlamento de Canarias (EXP. 651/2009 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud del Dictamen.

1. El Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 21 de octubre de 2009, solicita de este Consejo, por el procedimiento ordinario, Dictamen preceptivo, de conformidad con lo establecido en los arts. 11.1.A.c), 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, y 141.2 del Reglamento de la Cámara, en relación con la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista Canario, denominada "para la democratización del Sistema Electoral al Parlamento de Canarias".

Acompaña a la solicitud de Dictamen texto de la Proposición, indicándose en el escrito de solicitud que ésta ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento -trámite imprescindible para que la solicitud de Dictamen preceptivo- en sesión celebrada los días 7 y 8 de octubre de 2009.

2. La Proposición de Ley a dictaminar tiene por objeto disponer y ejecutar, de acuerdo con el contenido del texto de la proposición, la habilitación que el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye al Parlamento de Canarias para poder realizarlo mediante ley aprobada por mayoría de dos terceras partes.

* **PONENTES:** Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Reyes Reyes, Fajardo Spínola, Díaz Martínez, Bosch Benítez y Suay Rincón.

3. El texto de la iniciativa se estructura de la siguiente manera:

Consta, en primer lugar, de una exposición de motivos, en la que se argumentan las razones de la modificación pretendida.

Y de un artículo único por el que se lleva a cabo la habilitación que la disposición estatutaria (disposición transitoria primera.2) permite que se realice por una ley del Parlamento de Canarias, siendo del siguiente tenor: *“Queda modificado el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias en su redacción actual, establecida por la LO 4/1996, de 30 de diciembre, en los términos siguientes: «2. Sólo serán tenidas en cuenta para la distribución de escaños en el Parlamento de Canarias, aquellas listas de partido o coalición que hayan obtenido al menos el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción insular»”*.

Siendo éste el texto de la Proposición de Ley, sin embargo, consta en el expediente que, tras haberse remitido el 13 de abril de 2009 tal texto de la norma propuesta a la Mesa de la Cámara por el Grupo Parlamentario Socialista Canario, el 14 de abril de 2009 se remite nuevo texto referido a la redacción de este único artículo, con el siguiente texto: *“Artículo Único. De conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, la regulación contenida en dicho apartado 2 de la disposición transitoria primera quedaría íntegramente sustituida por la siguiente: «(...)» -esto permanece igual-”*.

A este respecto, sin entrar ahora en otras consideraciones acerca de las evidentes reiteraciones del contenido de la norma propuesta, la nueva redacción suprime la referencia innecesaria que se hacía en el anterior texto a la redacción actual del Estatuto de Autonomía de Canarias, establecida por la citada LO 4/1996, pues, obviamente, no puede ser otra la redacción a la que se refiera la modificación, sino la vigente. Por otro lado, el actual texto elimina la frase: *“queda modificado el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, en su redacción actual (...)”* y la reemplaza por la siguiente: *“de conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias”*. Esta segunda versión del artículo único de la Proposición de Ley evita la confusión de equiparar la modificación con el dar cumplimiento, que es -en concreto- lo que permite el apartado 2 de la disposición transitoria primera, pues obviamente la ley proyectada no puede modificar la disposición transitoria primera.2 del Estatuto de Autonomía, ya que la citada

disposición es una norma de rango superior que precede a la ley territorial en el orden jerárquico y vincula positivamente su contenido.

La Proposición de Ley concluye con una disposición final, relativa a la entrada en vigor de la norma, en la que se establece que será a los veinte días de la publicación en el BOC, aplicándose en el primer proceso electoral al Parlamento de Canarias que se celebre desde su entrada en vigor.

Sobre el procedimiento legislativo seguido para la iniciativa legislativa.

La materia sobre la que versa el Dictamen es una iniciativa legislativa de desarrollo del Título I del Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuanto pretende regular y dar cumplimiento, de manera diversa, el contenido disponible de la disposición transitoria primera.2. Dicha disposición se remite a la regulación del sistema electoral que regula el art. 9 dentro del Título I, "De las Instituciones de la Comunidad Autónoma", del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El art. 146 del vigente Reglamento del Parlamento de Canarias dispone: "La iniciativa legislativa de desarrollo del Título I del Estatuto de Autonomía podrá ejercerse conjuntamente por todos los Grupos Parlamentarios, previo acuerdo de la Mesa del Parlamento y de la Junta de Portavoces, a instancia de una quinta parte de los miembros de la Cámara (...). Una vez presentada la iniciativa, la Mesa de la Cámara la remitirá a la Comisión Legislativa competente, que nombrará en su seno una ponencia para la formulación del texto de la Proposición de Ley".

La Proposición de Ley sometida a Dictamen se ha tramitado, por el contrario, por el procedimiento legislativo común, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 137 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), por la regulación prevista para las proposiciones de ley que no son de desarrollo institucional y que, en consecuencia, permite que la iniciativa pueda ser adoptada por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz (art. 138.1.3ª).

El objeto de la Proposición de Ley por su relevancia y finalidad incardinados a dar contenido innovador parcialmente al sistema electoral de Canarias pudo haberse tramitado por la vía de los arts. 146, 147 y 148 (RPC), prevista específicamente para esta modalidad de Proposiciones de Ley, para la participación de todos los Grupos Parlamentarios desde la fase inicial, a fin de obtener el consenso básico de las fuerzas políticas de la Cámara legislativa: el nombramiento en su seno de una Ponencia para la formulación del texto de la proposición de ley, presentación de

enmiendas, calificación de éstas por la Mesa de la Comisión y remisión a la Ponencia. Trámites todos ellos previstos en el procedimiento legislativo especial no sólo para alcanzar el consenso necesario, sino también para la mejora y perfeccionamiento técnico del contenido y alcance de la norma proyectada.

II

Doctrina del Consejo Consultivo en relación con el sistema electoral.

1. El sistema electoral, a la que afecta la Proposición de Ley, ha sido ya objeto de diversos Dictámenes de este Consejo Consultivo. Así pues, en esta ocasión, habremos de remitirnos a nuestra doctrina al respecto, reflejada en los Dictámenes 2/1987, 3/1989, 6/1991, 65/1994, 69/2001, 39/2002, 66/2003, 111/2005, 68/2006, 104/2007, y 199/2007.

De especial consideración resulta nuestro Dictamen 69/2001, de 10 de mayo, sobre Proposición de Ley sobre Sistema Electoral Canario, en el que se ponía de manifiesto específicamente la cuestión que ha de centrar nuestra atención en el análisis del texto que ahora se nos remite. Se trata de las barreras electorales.

Pues bien, como se señalaba en el citado Dictamen, la Proposición de Ley, también encuentra en esta ocasión su fundamento normativo en la disposición transitoria primera, apartados 1 y 2, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Esta disposición, desde el punto de vista de su contenido, regula, de una parte, la composición del Parlamento, la distribución de sus diputados entre las circunscripciones insulares, las barreras regional e insular y la cláusula de admisión, cualitativa a 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.

Como ya se expresó en nuestro reiterado Dictamen 69/2001: *"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 art. 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 ésta 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”.

Precisamente, en lo que ahora interesa, ya se indicaba en el Dictamen 69/2001: “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).

En relación con el 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-:

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”.

El texto que propone la Proposición de Ley trata de sustituir el vigente régimen de barreras electorales del sistema electoral de Canarias, en concreto, al Parlamento de Canarias.

III

Marco competencial.

1. En cuanto al marco competencial, ya se ha indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 2/1987 (citado en posteriores): *“La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para ordenar, mediante Ley del Parlamento regional, materia de carácter electoral, ha de deducirse, a falta de norma habilitante expresa -como, por el contrario ocurre para el Estado en el art. 81.1, CE, o para otras Comunidades Autónomas en determinadas disposiciones de sus Estatutos-, de la conexión entre los arts. 148.1ª de la Constitución (CE) y 29.1 (actual 30.1) del Estatuto, por un lado, y el art. 23 CE, por el otro, adaptado el precepto contenido en éste al ámbito autonómico.*

Sin embargo, no puede negarse que, sobre la base de la competencia autonómica arriba explicada, el Parlamento canario podría proceder, al objeto de ordenar eficazmente y con plena seguridad jurídica las elecciones de Diputados regionales, a la adaptación normativa de la legislación estatal a las particulares circunstancias de la Comunidad Autónoma. Y ello, naturalmente, sin perjuicio de que, a la vista de los preceptos estatutarios señalados, la Comunidad Autónoma debe ceñirse a este condicionamiento, de manera que su Ley electoral, necesariamente de carácter adaptativo, ha de respetar una doble limitación impuesta por el Ordenamiento jurídico al legislador autónomo.

Así, por una parte, dicho legislador está limitado por la ley del Estado, siendo forzosamente aplicables o no modificables por la normativa autonómica determinados preceptos de la LOREG (cfr. disposición adicional primera de ésta en relación con su art. 1, mientras que, por otra, lo está por el Estatuto, cuyas disposiciones, particularmente la mencionada transitoria primera, conducen a la aplicabilidad de otras normas de la Ley Orgánica que, de otro modo, sólo tendrían carácter supletorio”.

Sobre el término de la vigencia de la disposición transitoria primera.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

2. En nuestro Dictamen 39/2002, de 22 de marzo, ya citado, este Consejo destacó la existencia de dos posibles interpretaciones de la tan mencionada disposición transitoria primera.2, en lo relativo a su vigencia después de haber sido aplicada por la Ley autonómica por ella requerida, y también en cuanto a la posibilidad de sucesivas aplicaciones modificatorias ulteriores y si en tal caso se requiere también el quórum de las dos terceras partes. Según una primera vía hermenéutica del citado Dictamen, *“la ordenación jurídica establecida en sustitución de la del legislador autonómico por el legislador estatutario (sic) pierde vigencia, una vez que aquél con el requisito de la mayoría de los dos tercios opta por modificarla -‘disponer otra cosa’-”,* (por lo que) *“agota la eficacia de la ordenación material dictada por el legislador estatutario (...) quedando sin vigencias al haberse cumplido la previsión concreta normativa”.*

“Desde otra perspectiva hermenéutica, continúa el antes mencionado Dictamen 39/2002, se sobreentiende que la autorización a una ley autonómica para «disponer otra cosa» va referida no a la ordenación de la disposición, sino a la materia objeto de ordenación. Materia esta que se presupone es una de las «claves» del Sistema Electoral de la Comunidad Autónoma”.

“Asumiendo este punto de vista, se considera que dicha materia está reservada a la ley autonómica prevista, que, consecuentemente, adquiere la naturaleza de fuente permanente del Ordenamiento Jurídico. De ahí que cualquier regulación legal, que tenga por objeto ese sector material acotado, precisa ser aprobada por el «quórum» de mayoría reforzada que procedimentalmente la identifica”.

“Como apoyo a este planteamiento se cita la STC 225/1998, según la que, mediante el segundo mandato de la disposición transitoria primera, apartado 2 -por segundo mandato se entiende el formulado en la oración en tanto (...)- «se autoriza al Parlamento canario para llevar a cabo futuras modificaciones de esas disposiciones de derecho electoral (...) aunque exigiendo la mayoría reforzada de las dos terceras partes de la Cámara legislativa autonómica». Cita -se sostiene- de la que cabe inferir que se asume implícitamente como premisa que la exigencia de la mayoría reforzada de dos tercios no se contrae a la primera ley autonómica que altere la regulación sustantiva de la Disposición Transitoria 1ª, sino que recae también sobre las sucesivas que pretendan regular la materia objeto de esa regulación en el futuro”.

Requisitos formales de la Proposición de Ley.

3. La Proposición de Ley cumple los requisitos formales exigidos por la disposición transitoria primera.2 del Estatuto de Autonomía porque:

a) se presenta expresamente como la ley que allí se contempla para la modificación de las barreras electorales y que, por ende, ha de ser aprobada por mayoría de dos tercios;

b) se ciñe estrictamente a regular la materia que la disposición transitoria primera.2 contempla;

c) se dirige a disponer "*otra cosa*" sobre barreras electorales, es decir, dispone de la materia dispositiva de éstas tal como exige la disposición transitoria primera.2.

Carácter democrático del Sistema electoral actual.

4. Se pretende sustituir, por lo tanto, el vigente régimen de barreras electorales del sistema electoral de Canarias o de las "elecciones al Parlamento de Canarias" (que es la denominación oficial de la ley que las regula, Ley 7/2003, de 20 de marzo). Se sustituye el régimen jurídico material contenido en el mencionado precepto al atribuírsele carácter dispositivo.

La exposición de motivos detalla diversos aspectos que se verían reforzados como consecuencia de la aprobación de la ley cuya proposición se dictamina, concernientes al pluralismo, a la adecuada representación territorial, a la adecuada proporcionalidad entre votos y representación política, a la mayor participación ciudadana y política en las elecciones.

La Constitución, y el Estatuto también, es un marco de posibilidades dentro del cual caben diversas alternativas, tantas como opciones políticas distintas que en cuanto tal son expresión de la pluralidad social que el propio sistema incentiva y refuerza, sobre todo a nivel político. Siempre, claro está, que se muevan dentro de los límites, amplios, que el propio sistema constitucional diseña. El sistema constitucional, y estatutario, constituye un límite a la acción del sistema político, pero se trata de un límite variable, pues variadas son las condiciones y circunstancias sociales y políticas.

Parte del sistema electoral vigente (disposición transitoria primera) está diseñado de forma temporal en el vigente Estatuto de Autonomía, lo que significa que el Estatuyente lo dispuso con la voluntad de que no fuera potencialmente

indefinido, sino de que estuviera vigente durante el tiempo preciso hasta que la superación de cierta fase histórica o la aparición de nuevas circunstancias sociales y políticas demandaran un contenido distinto. Y justamente por y para ello el Estatuto exige que la distinta regulación cuente con el apoyo mayoritario de la Cámara en la medida en que esa mayoría cualificada de los dos tercios sería expresión del cambio social y político que demandaría la modificación parcial del vigente sistema electoral. Pero lo determinante de estas consideraciones es que el sistema vigente es o ha sido democrático, tanto por el origen y legitimidad como por los fines a los que su excepcionalidad atendía en razón del momento histórico que vio su alumbramiento. Y, habría que añadir, confirmado por nuestro Tribunal Constitucional que partiendo de que nuestra Constitución es un marco amplio de coincidencias concluyó que este sistema -y particularmente el régimen de la doble barrera electoral- cumplía funciones y objetivos así mismo constitucionalmente previstos o deducibles como bienes constitucionales, tales como la adecuada representación de los territorios o la estabilidad política derivada del reforzamiento de los grupos de implantación regional.

La consolidación de un nuevo sistema político, en lo que al sistema electoral atañe, se arbitra como un instrumento de primer orden para la consecución de determinados objetivos, lo que a veces explica el sacrificio puntual o circunstancial de la pureza de alguno de los principios del sistema en aras o en garantía de la existencia y continuidad del propio sistema, pero sin que ello implique que el mismo no sea democrático. No cabe duda de que el legislador estatutario podría haber escogido otra técnica de conversión de votos a escaños, en cuanto más proporcional, pero escogió la Regla D'Hont que contiene una prima implícita de los grupos más votados, lo que refuerza a las formaciones mayoritarias en detrimento de las minoritarias, a favor de la cohesión política.

Nuestro vigente sistema electoral cumple, pues, una función que ha venido siendo desempeñada durante un periodo transitorio largo, el que se ha estimado preciso hasta conseguir, si así fuera, la mayoría necesaria para dar distinta regulación a una de sus piezas claves del sistema electoral: las llamadas barreras electorales o cláusulas de exclusión que, en Canarias, "no tiene por objeto restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada, en beneficio de otros criterios favorables a la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, como pueden ser evitar la excesiva fragmentación política de la Cámara autonómica o favorecer la estabilidad constitucional" (STC 225/1998, de 23 de noviembre). Pero tan democrático es el sistema vigente como el que resultaría de la Proposición de Ley, que persigue, por

haber cambiado las circunstancias, reemplazar parcialmente el anterior sistema. Advertida la necesidad, no se puede tachar de antidemocrático el sistema que durante tantos años ha sido aceptado por todos y aplicado en todas las elecciones al Parlamento de Canarias, sin que, obvio es, puedan ser consideradas como no democráticas, y también los Parlamentos que de las mismas surgieron.

Todo ello debería reflejarse en el Título de la Proposición en trámite, suprimiendo la referencia que se realiza para la “democratización” ya que el objeto de la ley no es, en sentido estricto, la “democratización” del sistema electoral, evitando equívocos, interpretaciones o juicios que no se ajustan a la realidad.

Una cosa es el fin de la norma y otra el objeto de la misma. En puridad, la proposición tiene por objeto establecer de manera distinta las cláusulas o límites electorales *del sistema electoral de Canarias* actualmente contemplado en la disposición transitoria primera.2 del Estatuto.

Por otra parte, la “democratización del sistema electoral al Parlamento de Canarias” resulta impropia. El sistema electoral se compone de muchas piezas: es el que permite, de forma instrumental, la realización de las elecciones al Parlamento de Canarias. Pero tal sistema electoral no es *del Parlamento de Canarias, sino de Canarias*. Y tampoco es “al Parlamento”, sino *de las elecciones al Parlamento*.

Por ello, la denominación de la proposición debería corregirse: *“Proposición de Ley por la que se da parcialmente distinta regulación al sistema electoral de Canarias”*.

Observaciones a la Exposición de Motivos y al Título de la Proposición de Ley.

5. La referencia que el Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye al Parlamento sobre la potestad de regular el sistema electoral para la elección de los diputados mediante ley se debe matizar. El sistema electoral está regulado en el art. 9 del EAC, contemplándolo como “de representación proporcional”, estableciendo un número no inferior a 50 ni superior a 70 y configurando la isla como circunscripción electoral.

En suma, se debería precisar, tanto en el Título de la Proposición de Ley como en la Exposición de Motivos, que la potestad atribuida al Parlamento de Canarias afecta a determinados aspectos del sistema electoral, ya que el resto de la ordenación del sistema electoral previsto en el art. 9 del Estatuto de Autonomía no es susceptible de disposición.

Por otro lado, en la citada Exposición de Motivos se deberían suprimir las observaciones al sistema vigente cuando se señala “alterando de una forma injustificada”, “restricciones al pluralismo político y territorial”, “efectos constatables sin justificación desde el punto de vista democrático”, “pasos importantes en la democratización de nuestras instituciones”.

Observaciones a la redacción del texto de la Proposición de Ley.

6. La redacción del artículo único es técnicamente mejorable, no sólo por lo anteriormente expresado sino por la conveniente supresión de la cita reiterada, y por ello innecesaria, del precepto estatutario en el que actualmente se contiene la regulación que se pretende modificar y la conveniencia de separar lo que es contenido del artículo único de la Proposición de Ley -de sustitución- del nuevo régimen jurídico que se incorpora. Por eso, donde dice:

“Artículo único.- De conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, la regulación contenida en dicho apartado 2 de la disposición transitoria primera queda sustituida por la siguiente: Sólo serán tenidas en cuenta para la distribución de escaños en el Parlamento de Canarias aquellas listas de partido o coalición que hayan obtenido al menos el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción insular”.

Debería decir:

“Artículo único. En aplicación de la disposición transitoria primera.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias:

Sólo serán tenidas en cuenta para la distribución de escaños en el Parlamento de Canarias (...).”.

Problemas hermenéuticos del citado texto (artículo único) de la Proposición de Ley.

7. El artículo único de la Proposición de Ley dispone: “De conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, la regulación contenida en dicho apartado 2 de la disposición transitoria primera queda íntegramente sustituida por la siguiente: (...).

Aparte de las reiteraciones antes indicadas, la redacción del texto transcrito menciona expresamente el apartado 2 de la disposición transitoria primera, como cobertura legal de la propuesta normativa y, al mismo tiempo, de manera

contradictoria, señala: “la regulación contenida en dicho apartado 2 de la disposición transitoria primera queda íntegramente sustituida por la siguiente: (...)”.

El apartado 2. de la disposición transitoria primera, de acuerdo con lo establecido en el art. 9 del Estatuto de Autonomía, y en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento de Canarias, fija determinadas cláusulas de exclusión (barreras electorales). Como ya se expresó en el Dictamen 39/2002, “desde una perspectiva hermenéutica la autorización a una ley autonómica para «disponer de otra cosa» va referida no a la ordenación de la disposición, sino a la materia objeto de ordenación”. Al legislador autonómico, en consecuencia, solamente se le atribuye la posibilidad de sustituir o regular de manera diversa la materia, en este caso, las cláusulas de exclusión establecidas en el texto estatutario, pero no la regulación u ordenación íntegra contenida en el apartado 2 de la citada disposición transitoria.

La redacción de las leyes requiere, además, de su objeto y de las razones que la justifican, el cumplimiento de una serie de requisitos internos y externos de perfección, a fin de evitar, entre otras cuestiones, reiteraciones, confusiones o antinomias.

El segundo apartado del texto de la Proposición de Ley, por su parte, plantea problemas en orden al discernimiento del exacto sentido de los términos contenidos en la propuesta de la norma jurídica.

La variabilidad de la interpretación es un elemento que deriva de la propia naturaleza del Derecho. El sentido de la ley puede variar según su interpretación. De ahí la importancia de la claridad y precisión de la redacción de la norma jurídica.

Así, en concreto, la frase “de los votos válidos emitidos en cada circunscripción electoral” puede interpretarse en dos distintos sentidos. El primero: que para la distribución de los escaños es necesario que las listas de partido o coalición hayan obtenido, por lo menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción electoral, interpretando, “cada” circunscripción electoral, como “todas y cada una de las circunscripciones electorales” (doble cláusula de exclusión).

Desde otra perspectiva hermenéutica, por el contrario, se puede interpretar que el porcentaje mínimo exigido (al menos del 5 por ciento de los votos válidos) se refiere, exclusivamente, a la respectiva circunscripción electoral insular (en este

sentido, solamente se establecería una barrera local o de la respectiva circunscripción insular) que, supondría la eliminación de toda barrera regional.

Como expresaba el TC, el objeto de la “barrera regional” es contribuir con “las fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma a favor de la gobernabilidad y estabilidad”. Y que “la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores y tales Cámaras no sea en exceso fragmentario, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia (STC 225/1998). Por su lado, este Consejo Consultivo viene planteando el tema de “si con la supresión de la «barrera regional» el sistema electoral de la Comunidad Autónoma mantendría el grado de proporcionalidad suficiente” y “el reparo de si respecto a “una sola cláusula de exclusión se mantendrá el sentido del pronunciamiento dado al vigente por el Tribunal Constitucional” (Dictamen 69/2001), cuestiones a las que haremos referencia más adelante.

Por otro lado, la expresión “listas de partido” es imprecisa e incompleta, por lo que procedería sustituirla por la de “candidaturas electorales”. El texto que se ofrece pudiera resultar de interpretación equívoca, resultando conveniente, en aras del principio de seguridad jurídica, sustituirlo por el siguiente:

“Sólo serán tenidas en cuenta para la distribución de escaños en el Parlamento de Canarias aquellas candidaturas electorales que en la respectiva circunscripción insular hayan obtenido al menos el cinco por ciento de los votos válidos emitidos”.

IV

Sobre el fondo de la Proposición de Ley.

1. Como ya señalábamos en nuestro Dictamen 69/2001, la barrera regional pretende atenuar o corregir la acusada naturaleza territorial de las circunscripciones y de la Cámara representativa, resultante de la vigente regulación estatutaria, procurando que el principio de proporcionalidad sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en el Parlamento no sea en exceso fragmentaria, opción legislativa que, según el Tribunal Constitucional, 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 un archipiélago (STC 225/1998). Así pues, frente a la barrera regional la local o de la circunscripción pretende asegurar la presencia por razón del territorio.

Debemos observar que ya el Tribunal Constitucional, a propósito de la regla de la proporcionalidad, ha señalado que, "por razones vinculadas con la efectividad en la actuación y organización del poder público autonómico las distorsiones de la proporcionalidad por el mero paso del tiempo y la evolución de los flujos proporcionales no siempre podrán ser corregidas de manera inmediata por el legislador. Del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre distribución provincial de escaños, por más que una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaños puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución provincial" (ATC 240/2008 de 22 de julio).

Aunque la supresión de la barrera regional altera el diseño estatutario del sistema electoral, no cabe objeción material a la alteración misma, por cuanto, como ya se ha señalado, la propia Disposición Transitoria permite esta alteración por la voluntad cualificada del Parlamento de Canarias, mediante ley, pues la supresión de esta barrera se acompaña adecuadamente de la bajada del tope de la barrera insular, de un 30% a un 5%.

2. Con lo expuesto nos hemos adelantado ya a las consideraciones acerca de la barrera insular en relación con la Proposición de Ley. Y es que, por su parte, en cuanto a esta barrera, nuestro Dictamen 69/2001 venía a señalar que ésta cumple el papel, según el Tribunal Constitucional, de *"contrarrestar el efecto de la regional, 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).

Se afirmaba en aquel Dictamen, en relación con la modificación pretendida en la Proposición de Ley que fuera objeto del mismo en cuanto a la reducción de la barrera insular a la mitad: *"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%" (ibidem párrafo 3)".*

Con ello, nos sitúa ya aquel Dictamen, con referencia a la STC citada, precisamente en el límite al que ahora se refiere la actual Proposición de Ley: el 5%, resultando, pues, conforme con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de Canarias, aunque sin desconocer que la barrera regional en Canarias no sólo incide en el sistema de proporcionalidad, sino que también cumple la misión de atenuar “la acusada naturaleza territorial de las circunscripciones (insulares) y de la Cámara representativa (...) y consecuentemente de acrecentar la proporcionalidad global del sistema electoral de Canarias tomado en conjunto” (Dictamen 69/2001).

C O N C L U S I O N E S

1. La Proposición de Ley por la que se pretende disponer de diversa manera las limitaciones en el sistema electoral establecidas en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, se adecua tanto a la Constitución como al Estatuto de Autonomía de Canarias.

2. A la Proposición de Ley se formulan los reparos y observaciones que se expresan en la fundamentación del presente Dictamen.