



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 / 1 9 8 7

La Laguna, a 17 de febrero de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo relativo a *la adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento jurídico del Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia electoral (EXP. 2/1987 APL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen, solicitado a este Organismo por la Presidencia del Gobierno canario con carácter preceptivo y por el trámite de urgencia, en aplicación de los arts.10.3.b), 11.1 y 15.2 de la Ley autonómica 4/1984, de 6 de julio, será analizar la observancia por el Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia electoral en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EACan) y, en cuanto le fuere de aplicación, el resto del Ordenamiento jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.1 de la Ley constitutiva del Consejo Consultivo.

II

La competencia de la CAC 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 (CCAA) en determinadas disposiciones de sus Estatutos-, de

* **PONENTE:** Sr. García Luengo.

la conexión entre los arts.148.1ª, CE y 29.1, EACan, por un lado, y el art. 23 CE, por el otro, adaptado el precepto contenido en éste al ámbito autonómico.

Es cierto que la esencia del sistema electoral canario está recogida en los arts.4, 8, 9 y 10 del Estatuto de Autonomía. Y que la norma estatutaria sólo se refiere a la Ley autonómica para permitir, bajo ciertas condiciones, la alteración del número de escaños a cubrir por circunscripción electoral fijado estatutariamente, en su disposición transitoria 1ª, cuyo número 3, además, parece cerrar la regulación del sistema en cuestión al disponer que, en lo no previsto por el Estatuto, se estará a efectos electorales a lo que establezcan las normas vigentes para las elecciones al Congreso de Diputados, normas que, como se sabe, se contienen actualmente en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

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 CACY 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 1ª de ésta en relación con su art. 1), mientras que, por otra, lo está por el Estatuto, cuyas disposiciones, particularmente la mencionada transitoria 1ª, conducen a la aplicabilidad de otras normas de la Ley Orgánica que, de otro modo, sólo tendrían carácter supletorio.

En definitiva, parece que en la actualidad el margen de operatividad permitido, constitucional y estatutariamente, al legislador autónomo es más reducido que el deducible, en principio y sin autolimitaciones estatutarias, del bloque de la constitucionalidad. Es por esto, justamente, por lo que surgen determinadas dudas acerca de un posible exceso competencial del Anteproyecto dictaminado en varios de

sus preceptos, tales como los incluidos en los arts.1, 3.c), 5.2.d), 6, 13.1, 20, 25.1, 27.2 y 4 y 36 y disposición final, párrafo segundo, al pretender regular una materia que, por las causas previamente explicitadas, podría estar vedada en el presente a la Ley autonómica, lo cual, además, contravendría la intención meramente adaptativa expresada en la Exposición de Motivos del propio Anteproyecto.

III

Dejando a salvo lo dicho en el Fundamento anterior y ciertas cuestiones que se expondrán más adelante, la regulación propuesta no presenta problemas de legitimidad constitucional de orden material, al ajustarse a los parámetros que el Ordenamiento jurídico determina en esta materia para el legislador regional, especialmente a los fijados en el Estatuto y en la LOREG.

No obstante, procede advertir, siguiendo la opinión de este Organismo expuesta reiteradamente en varios de sus dictámenes ya emitidos sobre otros Anteproyectos de Ley sometidos a análisis, que no es técnicamente correcto -aparte de que sea cuestionable su constitucionalidad formal por posible vicio competencial- el reproducir en normas autonómicas preceptos estatales de aplicación forzosa al referirse a materias reservadas por mandato constitucional a la regulación del Estado, aunque con ello pueda no incurrirse en vicio material de inconstitucionalidad y por más que el Consejo no ignore que estas reproducciones sean práctica habitual en la legislación de las CCAA y que el Tribunal Constitucional (TC) no les haya opuesto objeciones terminantes (pese a recomendar en repetidas ocasiones su erradicación en cumplimiento de los principios de economía normativa, eficacia ordenadora y seguridad jurídica).

En este sentido, el Consejo entiende que debe insistirse en que lo pertinente en estos casos, tanto desde una perspectiva constitucional como desde otra técnica es hacer, si se considera oportuno, adecuadas remisiones a las normas estatales que fueren aplicables a la materia a regular, cuales serían, precisamente, los supuestos previstos en los arts. 2.2, 4, 13, 15, 16, 22.2, 3, 4, y 5, 23, 24, 25.2, 26.1 y 2, 29, 35 y 38 del Anteproyecto objeto del presente dictamen, todos los cuales se limitan a reiterar disposiciones del Estado que son de aplicación obligada, lo que, por demás,

parece contradecir la afirmación **economicidad** expresada en el párrafo 4º de la Exposición de Motivos de aquél.

IV

1. No obstante el exceso competencial de orden material que pudiera significar el precepto del art. 3.c) del Anteproyecto, ha de advertirse que, tanto en ese supuesto de inelegibilidad como en los previstos en sus letras d) y e), estas disposiciones son innecesarias, puesto que, aparte de ser aplicable al segundo de ellos -parlamentarios de otras CCAA- la regla general de incompatibilidad de distintas actas de Diputados, es claro que todos los sujetos implicados son inelegibles a la luz del párrafo inicial del artículo en cuestión, al no ser electores por carecer de la condición política de canarios (cfr. art. 4, EACan, en conexión con los arts. 2.2 y 32-35, LOREG, y 16-18, Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

2. En el art. 5.2.a) del Anteproyecto parece existir una imprecisa inteligencia del concepto de miembro de un Gabinete cualquiera de los elementos del Gobierno - Presidencia, Vicepresidencia y Consejerías-, distinguiéndolo del asesor de aquél, que produce unas consecuencias cuestionables. Así, ocurre que el art. 155.2.c), LOREG, coherentemente con el sentido que la Ley Orgánica atribuye al término "miembro" en otros supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad, pero también el mismo Anteproyecto -cfr. arts.3.e) y 5.2.c)-, entienden que miembro de un Gabinete ni equivale a toda persona vinculada al mismo, sino a lo que es un asesor en este contexto, y tal es, además, el entendimiento que se confiere a dicha expresión en relación con el elemento personal de los Organismos de la organización política o, en general, de los órganos de una persona política o, en general, de los órganos de una persona jurídica. En todo caso, resulta realmente excesivo y aún discriminatorio, en comparación con situaciones similares dentro de la CAC, que se declare incompatible sin más a una persona por simplemente prestar sus servicios en uno de estos Gabinetes (vid. art. 5 de la Ley 53/1984, de 26 de septiembre).

Aparte de que, según lo razonado en el Fundamento II del dictamen, podría constituir un exceso material de competencia la excepción recogida en su letra d) al supuesto de incompatibilidad previsto también en ella -ya que no se menciona en el

art. 155, LOREG, que sería el aplicable- caben hacer dos observaciones puntuales sobre esta excepción. Por un lado, respecto a los miembros de las Corporaciones Locales, entre los que lógicamente están sus Presidentes, de estarse a lo que establece el art. 203, LOREG. Por otro, en lo que se refiere a los miembros del Gobierno de Canarias, son de aplicación los arts.4 y 17 de la Ley autonómica 1/1983, con las salvedades y sus correspondientes limitaciones legalmente pertinentes en cuanto a su participación como representantes gubernativos en los órganos colegiados directivos o Consejo de Administración de organismos o empresas de carácter público.

3. Sobre lo preceptuado en el art. 6 del Anteproyecto cabe deducir que, además del posible exceso competencial que supone convertir, por mandato del legislador autonómico, a la Junta Electoral Central en un órgano de la Administración electoral autonómica, sucede que, pese a la expresión incluida en el precepto analizado "a los efectos de esta Ley" este mandato no tiene operatividad alguna, dado el ámbito regional de las elecciones y que no se prevé en la LOREG ningún tipo de conexión entre dicha Junta Electoral y la autonómica canaria.

Conviene añadir, en este asunto de la Administración electoral, que la señalada competencia de adaptación de la legislación general que tiene el legislador autonómico permitiría introducir, en una Ley electoral canaria de estas características, la figura de las Juntas Electorales Insulares, que actuarían en sustitución de las provinciales, las cuales no parecen tener demasiado sentido en el sistema electoral en que las circunscripciones son las Islas, y no las provincias, y en el que los resultados electorales no se agotan en aquéllas, sino en la Región, como obvia consecuencia de la particular estructura política de la CAC, en la que la Provincia no tiene acomodo. Desde luego, esta introducción pudiera pensarse problemática por la obvia escasez de recursos personales de las Juntas propuestas pero, indudablemente, existen suficientes mecanismos técnicos para solucionar este problema.

4. teniendo presente que, según la disposición adicional 1ª.2, LOREG, el art. 12.1 de ésta es siempre aplicable a las elecciones a los Parlamentos regionales, aún disponiendo las CCAA de sus propias normas electorales, y considerando, además, que el censo electoral tiene carácter único, cualquiera que sea la elección a celebrar,

reservándose su control al Estado a través de la Oficina del censo (cfr. arts. 30 y 31, LOREG) parece claro que la presencia de un representante de dicha oficina en las Js Electorales que existen en la CAC, incluida la canaria, es obligada y no una mera posibilidad dejada a la discreción de los miembros de la referida Junta Electoral Canaria. Por ello, resulta objetable el precepto del art. 9 del Anteproyecto, máxime al dejar a la libre voluntad del Presidente de esta Junta el poder o no solicitar -y ciertamente no "requerir", al menos en el sentido técnico del término requerimiento, que no procede evidentemente en este supuesto- al Director de la oficina del Censo que designe el correspondiente representante.

5. Por expreso mandato estatutario, la regulación de las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento del Parlamento, cual es, obviamente, la sesión constitutiva del mismo, corresponde en exclusiva y con inmediata conexión con los preceptos del Estatuto en la materia al reglamento de la Cámara regional (cfr. art. 11.2, EACan), como necesaria y obligada manifestación del principio de autonormatividad del órgano legislativo y representativo de la CAC. Por consiguiente, al respecto es de aplicación el art. 1 del citado Reglamento, cuya modificación, al existir expresa reserva estatutaria y vinculación directa entre aquella norma y el Estatuto, no puede efectuarse mediante Ley ordinaria, sino a través del procedimiento específico que prevea el propio Reglamento parlamentario. En consecuencia, resulta cuestionable el precepto contenido en el art. 18.3 del Anteproyecto, al oponerse a lo dispuesto en el mencionado art. 1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, es decir, el Presidente del Gobierno puede convocar la sesión constitutiva de aquél, mediante Decreto, una vez celebradas las elecciones y proclamados oficialmente los resultados, pero no fijarla a través del Decreto de convocatoria de esas elecciones.

6. En lo que concierne a la utilización gratuita de medios de comunicación públicos a efectos electorales, conviene advertir que, sin perjuicio de la posible aplicabilidad del art. 64, LOREG, por las razones apuntadas en el Fundamento II del Dictamen -siendo seguramente muy forzado y problemático entender que las normas contenidas en los números 2 y 4 del art. 27 del Anteproyecto son meras adaptaciones del citado precepto estatal-, el legislador autonómico debiera tener presente la obligada aplicación del art. 63, LOREG, en el momento de determinar el uso de

dichos medios a estos fines en sus programaciones general y regional, bien diferenciado en los números 3 y 4 del mencionado artículo de la Ley estatal.

7. De acuerdo con lo explicitado en el Fundamento II de este Dictamen sobre la competencia y límites del legislador autonómico para regular materia electoral, parece objetable la manifestación incluida en el párrafo segundo de la disposición final del Anteproyecto, como innecesaria en el caso de adaptación y como exceso competencial en el de modificación de las normas aplicables de la LOREG. De todos modos, en relación con el inciso final del párrafo comentado, ha de ponerse de manifiesto que, justamente de conformidad con las citas de la LOREG al Estado y a sus órganos o autoridades, los autonómicos correspondientes son los de la CAC y no los del Gobierno de ésta únicamente.

V

En el capítulo de observaciones de orden técnico o de meros errores materiales al articulado del Anteproyecto, se exponen las siguientes:

Art.1: Su redacción es contradictoria tanto respecto a la Exposición de Motivos del Anteproyecto como en relación con las previsiones estatutarias que se incluyen en ella.

Art.7: De acuerdo con lo previsto en su número 2, no parece adecuado lo dispuesto, por posible inaplicación, en su número 3 "in fine".

Art.12: Dado el ámbito de las elecciones reguladas y la competencia que corresponde legalmente a los Tribunales, convendría eliminar las referencias hechas en su letra d) a la Junta Electoral Central y al carácter delictivo de las infracciones de que se trata. Además, sobra la mención de la legislación electoral general efectuada en su letra e), pues aquella ya se cita en el párrafo inicial de este artículo.

Art.17: La norma legal aplicable es exactamente la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Art.19: De no recogerse la sugerencia razonada en el apartado 2 del Fundamento IV del Dictamen, sería conveniente mejorar la redacción de este precepto para obviar toda duda que pudiera surgir en su interpretación.

Art.21: Es posible que, a fin de evitar cualquier confusión y pese a que es claro que en este asunto es de aplicación la norma estatal, fuera adecuado añadir una expresa remisión a aquella en el precepto de su número 3.

Art.27: Debe añadirse el término "Agrupación" en los números 3 y 4 de este artículo.

Art.31: Se sugiere, por ser confusa la redacción de su número 4, adaptarlo a lo prevenido al respecto en el art. 4.2, EACan, e incluir, reforzado el espíritu que parece animar este precepto, a quienes están cumpliendo el Servicio Militar fuera de Canarias.

Art.32: Se advierte que la regulación del voto por correo está contenida en los arts.72 y siguientes de la LOREG, y no únicamente en aquél.

Art.36: Sin perjuicio de lo indicado sobre este artículo en el Fundamento II del dictamen, en este tema parece muy conveniente una remisión al art. 123, LOREG.

Art.39: Se aprecia error material en el número 2 de este artículo, pues el artículo al que se refiere ha de ser el siguiente y no el anterior.

Art.40: Ha de añadirse la expresión "Agrupaciones" en los números 1 y 4.

Disposición transitoria: Se sugiere modificar la actual redacción de la letra a) del número 2 y se advierte que, en la letra b) de este número, el artículo a citar es el 7 y no el 6, así como que los grupos que deben ser oídos por la Mesa del Parlamento han de ser los parlamentarios y no cualquiera de carácter político.

C O N C L U S I Ó N

1. La competencia del legislador canario para ordenar las elecciones al Parlamento regional pudiera estar limitada, tanto por la Legislación del Estado en esta materia, incluida su disposición transitoria primera. Por ello, la Ley electoral autonómica posiblemente deba ceñirse a adaptar las disposiciones de la LOREG al ámbito de la CAC. En consecuencia, serían objetables por exceso competencial, al regular ciertas cuestiones respecto de las que podría no ser actualmente competente el legislador autonómico, los arts.1, 3,c), 5.2.d), 6, 13.1, 27.2 y 4 y 36 del Anteproyecto, citados en el Fundamento II del Dictamen.

2. Técnica y constitucionalmente no es correcto reproducir en la legislación autonómica disposiciones del Estado que únicamente éste puede emanar por referirse a materia reservada a su exclusiva competencia, siendo lo adecuado en estos casos utilizar oportunas remisiones a normas estatales aplicables. Al respecto, y con las matizaciones explicitadas en el Fundamento III de este Dictamen, resultan cuestionables los arts.2.2, 4, 13, 15, 16, 22.2, 3, 4 y 5, 23, 24, 25.2, 26.1 y 2, 29, 35, 38 del Anteproyecto, todos ellos mencionados en dicho Fundamento.

3. Por las razones expresadas en los distintos apartados del Fundamento IV del dictamen, se hacen reparos de diversa entidad a los preceptos contenidos en los arts.3.c), d) y e), 5.2.a) y d), 6, 9, 18.3 y 27, y en el párrafo segundo de la disposición final del Anteproyecto, al apreciarse en ellos determinadas deficiencias que pudieran afectar a su validez.

4. En cuanto a observaciones de estricto carácter técnico, se dan por reproducidas las indicadas en el Fundamento V del Dictamen.