



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 / 2 0 0 2

La Laguna, a 22 de marzo de 2002.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Texto Alternativo a la Proposición de Ley sobre Sistema Electoral Canario (EXP. 17/2002 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 4 de febrero de 2002, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias solicitó dictamen, al amparo de los arts. 11 y 15.1 de la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo [LCCC], sobre Texto de la Proposición de Ley [PPL] de Elecciones al Parlamento de Canarias, tras haberse aprobado enmienda a la totalidad con Texto Alternativo respecto de la PPL de Sistema Electoral de Canarias, en su día presentado a la consideración de la Cámara y que fue objeto así mismo de dictamen de este Consejo.

Se solicita de este Consejo además su parecer sobre determinadas cuestiones que se detallan en los apartados a), b), c), d) y e) del preceptivo certificado, art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución, del Acuerdo de la Mesa de la Cámara.

2. En relación con el objeto principal del presente Dictamen, la preceptividad de su solicitud resulta de la interpretación extensiva de los arts. 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) y 1 LCCC, dado que la enmienda de totalidad de Texto Alternativo puede considerarse como una iniciativa legislativa autónoma en relación con la proposición de ley de la que trae causa.

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

II

1. Del análisis del contenido del Texto Alternativo, objeto principal del presente Dictamen, cabe distribuir sus preceptos en los siguientes apartados.

A. Preceptos reiterativos de normas equivalentes de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral (LMUME).

Tales preceptos son los contenidos en los arts. 1,2; 3; 5.1; 6.1 y 3; 7 a 12; 14. 2 a 5; 15; 20.1; 21; 22.1, 3 y 4; 23. 3 y 4; 24; 25; 26.1 y 3; 27.1 a 4; 28; 30; 31; 33.2 y 3; 36; 38.

B. Preceptos que resultan modificados por adición de mandatos de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) de aplicación directa.

Tales preceptos son los contenidos en los arts. 5.2 (que reitera el art. 7.2 LOREG); 20. 3 y 4 (reiteran el art. 42.1 LOREG); 22.2 (reitera el art. 46.6 LOREG); 22.5 (reitera el art. 44.3 LOREG); 26.2 (reitera el art. 51.2 LOREG); 27.5 (remite al art. 63 LOREG).

C. Preceptos que modifican, con distinto alcance, la regulación de la LMUME.

Tales preceptos son los contenidos en los arts. 4.d), g) e i) [art. 3.1]; 5.2 [3.2]; 6.d), e) y h) [4]; 13.a), b), d) e i) [art. 11]; 14.1 [12]; 20.1, 3 y 4 [14]; 22.2, 4 y 5 [16]; 23.1,a) y c), 2.a), b) y c) [17]; 26.2 y 3 [20]; 27.5 [21]; 29.a), b) y d) [22]; 32.1, 3 y 4 [26]; 33.1 [27]; 37.1 y 3 [31]; 39.1 [33].

D. Preceptos sobre el sistema electoral que reproducen o modifican preceptos del Estatuto de Autonomía (Disposición Transitoria Primera).

Arts. 16, 17 y 18.

E. Preceptos que modifican la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Disposición Adicional Única.

2. Estos preceptos se ajustan, en términos generales, a la Constitución, a la LOREG y al Estatuto de Autonomía de Canarias. Sólo cabe objetar, como más adelante indicaremos, la Disposición Adicional Única, así como la innecesaria reiteración de preceptos de la LOREG.

III

Al articulado del Texto Alternativo se le efectúan las siguientes observaciones técnicas y jurídicas.

Art. 1.-

La rúbrica no se corresponde con la formulación del art. relativo al objeto de la Ley. Tal correspondencia sí se da en la del art. 1 de la LMUME.

El objeto del proyecto de Texto Alternativo es la regulación de las elecciones al Parlamento de Canarias, expresándose que se realiza de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Canarias. Tal referencia debería completarse con la LOREG y demás disposiciones concordantes, por lo que o se suprime la referencia al EAC o se completa con las demás disposiciones legales de aplicación.

Arts. 2, 3 (y 4).-

Innovan la regulación de los arts. 2 y 3 de la LMUME, que se considera más ajustada al Estatuto de Autonomía (art. 10.1) y a los preceptos de aplicación directa de la LOREG sobre Derecho de Sufragio Activo y Derecho de Sufragio Pasivo (Capítulos I y II, Título I).

Art. 2.-

En relación con el apdo. 1 del art. 2, ha de observarse que se emplea el concepto de "causas de exclusión" (del derecho), para referirse a lo que la LOREG -arts. 2.1 y 3.1- denomina supuestos de carencia de derecho de sufragio. En sentido técnico jurídico más que de "causas de exclusión" se trata de "supuestos de privación del derecho de sufragio". En todo caso debería circunscribirse la remisión genérica a "las causas (...)" ("supuestos de privación") contenidas en las disposiciones comunes de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General" y a las previstas en esta Ley.

El apartado 2 al reiterar casi literalmente el art. 2 de la LOREG, atribuye a la inscripción en el Censo Electoral naturaleza de presupuesto indispensable para el ejercicio del derecho. Sin embargo, esta naturaleza se altera cuando el art. 5.2 del TA en relación con el art. 3 (Derecho de sufragio pasivo) que exige para ser elegible ostentar el derecho de sufragio activo) permite que adquieran la condición de candidatos quienes, "sin figurar incluidos en las listas del censo

electoral, acrediten de modo fehaciente que reúnen todas las condiciones exigidas para ello".

Por lo que debería suprimirse la calificación de indispensable, a la que se alude en el apartado 2 del art. 2 del TA, ya que existen supuestos en los que, a pesar de la inexistencia de la materialidad de la inscripción, se puede obtener el derecho al ejercicio del sufragio.

Art. 3.-

Los supuestos de referencia no afectan al derecho de sufragio sino a *su ejercicio*. De ahí que se considere más acertada la formulación del art. 2 LMUME que señala como presupuesto de la definición de electores *el gozo* del derecho de sufragio activo.

Por ello, se debería sustituir la frase "ostenten el derecho de sufragio activo" por la de "posean la cualidad de elector", de mayor amplitud, que permite, en armonía con el articulado del TA (art. 5), ser proclamado candidato sin necesidad de estar "a priori" incluido en la lista del Censo Electoral.

Art. 4.-

En la letra a), eliminar el añadido "como causas de inelegibilidad" por redundante.

Respecto de la letra c), ha de señalarse que la de "vocales" no es la expresión que utiliza la Ley del Consejo Consultivo para denominar a sus miembros (art. 4.1).

Por inducir a confusión, la expresión "Secretarios de Estado del Gobierno del Estado", del apartado e), es inadecuada, pues, conforme a los arts. 98.1 de la CE y 1.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, LG, no forman parte de este último. Y ello, no obstante, su "gubernamentalización" legal a ciertos efectos, como los previstos en los arts. arts. 2.2.j); 6.2.b) de la LG.

Es la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y no el Gobierno, la que se organiza en Consejerías (arts. 27.1 y 29.1 de la Ley 124/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; art. 2.3.Dos de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), por lo que se estima inadecuada la expresión "Consejerías del Gobierno de Canarias", del apartado h).

En el incremento de causas de inelegibilidad previstas en la LOREG se incluye la de parlamentario (letra g) de otras Comunidades Autónomas, cautela que sólo se justificaría -improbable eventualidad- si esos parlamentarios lo pudieran ser al propio tiempo que ostentan la condición política de canarios [art. 4.1 EACan], como ya indicó este Consejo en su Dictamen 2/1987.

Art. 5.-

Apartado 1.

En el apartado 1, la expresión "algunas de las causas referidas en los dos arts. anteriores" se considera inadecuada porque la referencia debería hacerse a las causas de inelegibilidad establecidas en el art. 4 (y no en el art. 3, que simplemente las menciona *per relationem*).

Apartado 2.

La referencia al "apartado anterior" es asistemática, en cuanto que no regula cuestión alguna relacionada con las causas de inelegibilidad, sino con la inscripción en el censo, que es requisito para ser elector, como resulta de los arts. 3 y 2.2. Esta deficiencia técnica proviene de la reiteración del art. 7.2 LOREG, que, como se puede comprobar, se remite "al párrafo primero del art. anterior", es decir, el 6.1, que considera como elegibles a quienes tienen la condición de elector, para la que el art. 2.2 exige la inscripción en el censo electoral.

Art. 6.-

Apartado 2.

Letra b). Debería sustituirse las expresiones "Presidencia" y "Vicepresidencia" por la de "Presidente y Vicepresidente".

Letra e). Técnicamente no puede tener lugar dicho supuesto de incompatibilidad, que, como se sabe, permite a la persona incurso en causa de incompatibilidad, optar entre uno u otro de los puestos cargos incompatibilizados. Tal posibilidad la impide el art. 13.d), último inciso, puesto que la aceptación de la designación como senador representante de la Comunidad Autónoma tiene como efecto la extinción del mandato parlamentario o pérdida de la condición de diputado del Parlamento.

Apartado 3.

Regulación prevista en el Reglamento de la Cámara; no propia de ley electoral.

Art. 7.2.-

La inclusión de la Junta Electoral Central como elemento de la Administración Electoral es problemática. Por otro lado resulta de difícil acomodo en el Régimen Electoral de la Comunidad Autónoma las figuras de la Junta Electoral Provincial y de Zona.

En este sentido, así se pronunciaba este Consejo en su Dictamen 2/87, sobre el art. 6 del *Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia Electoral* -"a los efectos de esta Ley, integran la Administración Electoral, la Junta Electoral Central, la Junta Electoral de Canarias, la Juntas Electorales Provinciales, y las de Zona, así como las Mesas Electorales"-.

"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".

La observación sobre las Juntas Electorales Provinciales ha de hacerse extensible a los arts. 11.2, 13.a), b), c) y d), 14.3, 4 y 5, 21, 23.4, 24, 28.2 y 33.

Art. 8.1.-

La letra a) dispone que componen la Junta Electoral de Canarias: a) Cuatro Vocales Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (...).

La referencia genérica a Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, recogida en el actual art. 6 de la LMUME procede, de la LOREG (art. 9) aunque referida a Vocales Magistrados del Tribunal Supremo y plantea dificultades por cuanto los Magistrados del Tribunal Supremo constituyen una categoría judicial única (art. 299 LOPJ).

No así los Magistrados que pueden prestar normalmente sus funciones bien en las Salas del Tribunal Superior de Justicia, en las Audiencias Provinciales o en órganos judiciales unipersonales, correspondiente al ámbito territorial del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Se hace preciso concretar, por ello, que se refiere a Magistrados que prestan servicios en cualquiera de las Salas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Tampoco se especifica la situación administrativa de estos Magistrados (servicio activo, servicios especiales, excedencia voluntaria o forzosa o suspensión) (art. 348 y ss. LOPJ). Sería conveniente expresar que deben reunir la situación de servicio activo.

Respecto de la letra b), los Vocales, Catedráticos o Profesores Titulares de Derecho o Juristas de reconocido prestigio, deberían serlo de las Universidades o de Colegios Profesionales de Canarias.

Art. 9.2.-

Precepto transcrito del art. 16.2 LOREG, que presupone que la Junta Electoral Central es la Junta Superior de la de Canarias. Presuposición esta resultado de una interpretación discutible del indicado precepto y de la consideración de la Junta Electoral Central como integrante de la Administración Electoral de la Comunidad Autónoma. Vid. observación art. 7.2.

Art. 10.-

En línea con el art. 17 LOREG, incluye como supuesto de sustitución la suspensión con lo que esta situación implica la pérdida de la condición de miembro de la Junta Electoral de Canarias.

Art. 11.3.-

Sobre la salvedad de las competencias de las Juntas Electorales. Precisaría aclaración.

Art. 12.-**Apartado 1.**

La precisión "como consecuencia de su intervención en las elecciones al Parlamento de Canarias" deja sin resolver la cuestión de las dietas de los miembros de la Junta Electoral de Canarias fuera del período electoral, en el que sigue actuando en su condición de órgano permanente (art. 8.1).

Apartado 2.

Aunque así se precisa en el art. 22.4 LOREG, procedente del art. 17.1 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, debe señalarse la incorrección técnica de la expresión "control *financiero*" para referirse a las percepciones de los miembros de las Juntas Electorales en concepto de dietas y gratificaciones.

Las percepciones de los miembros de la Junta Electoral deben quedar sometidas a la fiscalización de la Intervención General.

Art. 13.-

Es incorrecta la referencia a la "legislación vigente", puesto que en esta materia dicha legislación es la de Canarias. Debe sustituirse por la de "en esta Ley" o "expresamente mencionados en esta Ley", como hace el art. 19.1 LOREG en relación con la Junta Electoral Central. Ha de recordarse que la LOREG no atribuye (expresamente) competencias a las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas.

Apartado d). Las decisiones (acuerdos) de las Juntas Electorales Provinciales cuando se opongan a la interpretación realizada por la Junta Electoral Central o

Junta Electoral de Canarias podrán ser revocadas de oficio, en cualquier tiempo o a instancia de parte interesada, por la Junta Electoral de Canarias.

No se regula, sin embargo, el procedimiento específico de revocación de oficio, ni la petición de parte interesada que se configura como un mero acto de solicitud de procedimiento de revisión.

Por otro lado, se atribuye la facultad de revocar a la Junta Electoral de Canarias no sólo cuando las decisiones de la Junta Provincial se opongan de la interpretación de la Junta Electoral de Canarias sino también cuando afecta a la Junta Electoral Central. No se determina en qué consiste la interpretación. Ni la posibilidad de la intervención de la Junta Electoral Provincial, en el procedimiento de revocación, lo que genera, todo ello, inseguridad jurídica.

Art. 14.1.-

La figura de los representantes solidarios puede ser materia potencial de conflictos funcionales, que se pretende resolver con la técnica de la revocación, que en todo caso debería referirse al acto más que al representante solidario.

El precepto, por lo demás, sobreentiende que el representante en ejercicio pleno de funciones realiza una actuación que carece de efectos si en 24 horas se comunica la revocación de su nombramiento, desconociendo que en su momento actuaba con plenitud funcional.

Art. 16.-

Su párrafo 2º altera la definición formal del art. 9.4 del Estatuto de Autonomía.

En todo caso, no es "agregación" el término correcto; sería mejor la frase de "formar parte de".

Art. 17.-

En la rúbrica y el apartado 2 es aconsejable sustituir la mención a "la *asignación* de escaños" por la de "*distribución* de diputados", para armonizarla a la de la Disposición Transitoria 1ª.1 EAC. Ha de recordarse, en todo caso, que los escaños se asignan a las listas o candidaturas y no a las circunscripciones electorales. Una fórmula más precisa es la que se adecua a la análoga del art.

165.2 LOREG: "En cada circunscripción insular se elige el siguiente número de Diputados (...)".

Art. 18.-

La formulación de la regla 1ª es técnicamente deficiente. En sus dos variantes o supuestos no se regula en puridad la atribución de escaños, sino la *idoneidad* de las listas de candidatos a efectos de dicha atribución -mejor dicho, del reparto de escaños entre las presentadas e "idóneas" por concurrir en ellas los requisitos al efecto establecidos-.

Propiamente se trata de una regla que dispone la exclusión de listas de candidatos a efectos de la atribución de escaños -la Disposición Transitoria primera, 2 dice textualmente "no serán tenidas en cuenta", lo que doctrinalmente ha venido a llamarse barrera electoral.

Esta mal llamada regla de atribución se refiere, pues, a una operación previa -y determinante- de la propia atribución o reparto de escaños entre las candidaturas, en la que se aprecia -por reunir las condiciones al efecto requeridas- su idoneidad a tal fin.

Art. 19.-

Reproduce el art. 164.1 LOREG; y se encuentra reiterado, con más acierto sistemático, en el art. 25.2 TA.

Art. 20.-

La disolución anticipada del Parlamento se regula en las Disposiciones Adic. "Única" y Trans. 2ª, que, por las razones que se expresan al comentarlas, no se ajusta al EAC.

Apartado 2. En el art. 17.2 del Estatuto se contempla sólo un supuesto de disolución anticipada, no dos como se sugiere por el uso del sustantivo plural.

Apartado 3. La disolución de la Cámara la efectúa el Presidente del Gobierno, no el de la Comunidad.

Art. 23.-

Apartado 1.

La ordenación propuesta afecta directamente a la regulación del art. 46 LOREG, cuyos apartados 1, 2, 4, 5, 6 y 8 son de aplicación a las elecciones

autonómicas (Disposición Adicional primera.2 LOREG). Las disposiciones reproducidas no son sino trasunto de la Instrucción de 20 de enero de 2000, de la Junta Electoral Central, sobre documentación que debe acompañarse en la presentación de las candidaturas, por lo que no hay irregularidad material.

Debe señalarse, sin embargo, que la LOREG exige el nombre y el apellido, el legal, que deberá ser un nombre compuesto o dos simples (art. 54 de la Ley de Registro Civil). La sustitución del nombre legal por uno de los de pila no se adecua a lo que la LOREG dispone. Y que, lo que el TA llama pseudónimo a lo que en realidad es un *mote*, que, según el Diccionario de la Real Academia, es el "sobrenombre que se da a una persona por una cualidad o condición suya, apodo". Según el mismo Diccionario, seudónimo es el nombre falso de un autor con que éste oculta el suyo verdadero.

- En relación con la letra c), ha de señalarse que la "*prohibición* de formar parte de más de una candidatura" y la obligación de la aceptación expresa son mandatos que la LOREG impone, lo que evita su reiteración.

Apartado 2.

En la letra b) es aconsejable sustituir la expresión "para ser candidato", por otra técnicamente más adecuada (ser elegible, ejercicio derecho sufragio pasivo, ...).

La letra c) remite al art. 47.2 de la LOREG, pero desplaza la carga de la subsanación de irregularidades, impuesta por el mismo a los promotores de las candidaturas, sobre "la Junta Electoral competente", convirtiéndola en una obligación de este órgano, lo que suscita los siguientes reparos:

1º. De forma, sobre la técnica normativa utilizada. Se lleva a cabo una remisión al art. 47.2 de la LOREG -supletorio, conforme con su Disp. Adic. 1ª.3-, lo que supone la asunción de sus mandatos; pero luego se regula la misma materia expresamente, aunque casi reproduciendo su literalidad, en el 24.2. Finalmente, este art. 23.2.c) parece contradecir lo dispuesto en ambos preceptos.

2º. De fondo, en cuanto la supresión de la carga de los promotores de las candidaturas y la correlativa imposición de la obligación a la Junta Electoral podrían vulnerar los principios de objetividad del proceso electoral e igualdad, a

que debe ordenarse la actividad de la Administración Electoral (arts. 103.1 de la CE y 8.1 de la LOREG).

Art. 26.3.-

Se debería suprimir la expresión "fomentar la participación" y sustituirla por la de "facilitar la participación", dado el carácter de acción persuasiva que supone el término "fomentar".

Art. 27.-

Apartados 2, 3 y 4.

Podría sustituirse la expresión "última composición del Parlamento disuelto o cuyo mandato expira" por la de "última/anterior Legislatura". Esta observación es extensible al art. 36.1.

Apartado 5.

Esta remisión precisa clarificación. Vid. art. 63.3, 4 y 5 LOREG.

Art. 29.d).-

La remisión debe completarse con la referencia a las letras a) y b) del indicado art. 23.

Art. 30.-

Apartado 1.

La matización "mediante su inmediata entrega a los órganos competentes para su distribución" altera el sentido del art. 70.2 LOREG, para el que lo asegurado es la *disponibilidad* de papeletas y sobre oficiales conforme a lo preceptuado en el art. siguiente. Este art. en su apartado cuatro preceptúa la entrega -y no la distribución- de las papeletas y sobre oficiales a las Mesas Electorales, expresión esta adecuada, y no la indeterminada de "órganos competentes". Debe subsanarse esta deficiencia, eliminando la indicada matización, a incorporar como apartado cuarto de este art. 30.

Art. 31.-

La rúbrica del art. 31 es más amplia y no se corresponde, en sentido estricto, con el contenido del precepto proyectado.

Apartado 2. En tanto el autor de la Ley es el Parlamento, la indicada remisión debe especificar el órgano destinatario, su Mesa o Presidente.

Art. 32.4.-

Eliminar, por ser una evidente errata, la palabra "administradores" del primer inciso.

Art. 34.-

rúbrica. Más acorde con lo preceptuado es la de "cuantía".

Se desconoce la razón de tomar como referente la población de derecho en lugar del censo electoral correspondiente.

Art. 35.2.b).-

Debe ser "apartado anterior".

Art. 36.-

Apartado 1.

Se incluye un supuesto no previsto en el art. 127.2 LOREG: "no habiendo concurrido, acrediten fehacientemente (...)".

Se trata de una hipótesis técnicamente imposible porque los diputados lo son en razón de haber formado parte de la candidatura de un determinado partido.

Por lo demás esta previsión reduce el importe de la subvención del partido en cuya lista figuraba como candidato quien se sobreentiende posteriormente se ha incorporado a una formación política distinta, lo que no se adecua a lo prevenido en el indicado art. 127.2 LOREG, que las reconoce exclusivamente a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que hubieran obtenido representante en las últimas elecciones.

Apartado 2.

A la ponderación de referencia ha de extenderse la observación del apartado anterior.

Apartado 4.

Debe advertirse que la Junta Electoral de Canarias ni gestiona ni administra fondos, al no disponer de Administración propia [Tesorería o Habilitación]. Se trata de una previsión que hace menos operativa la liquidación del anticipo. Criterio distinto se sigue para el abono de las subvenciones (art. 38). La puesta a disposición de las Administraciones de los anticipos debería corresponder a la Administración de la Comunidad Autónoma directamente, y no a través de la Junta Electoral de Canarias.

Art. 37.-**Apartado 1.**

Los requisitos no se "alcanzan", se cumplen.

Expresión inadecuada la de "resultados generales". Según el art. 31.2, lo que se publica es la "lista de los diputados proclamados electos". Debería, en todo caso, expresarse "resultado del Escrutinio General".

Disposición Adicional Única.-

No es adecuado al Estatuto, conforme a lo expresado reiteradamente por este Consejo, la modificación de previsiones de una Ley, la del Gobierno (art. 16.2), con reconocimiento estatutario directo de fuente, por leyes de distinto objeto de regulación.

Por lo demás, ha de recordarse "el mandato estatutario implícito de un grado razonable de congruencia entre la Ley y la materia que la misma regula", y en todo caso, y señalarse "los riesgos de inseguridad derivados de la inclusión en una Ley de ordenaciones correspondientes a otras leyes autonómicas (...)" (Dictamen 4/91, F. III.1).

En cuanto al fondo, debe señalarse que sobre este extremo se pronunció este Consejo en su Dictamen 4/91 sobre Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 1/1983, de 4 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que entre otras innovaciones pretendía la regulación de las facultades de disolución del Parlamento por parte del Presidente del Gobierno. Concretamente, en su Fundamento III, apartados 1, 2, 3 y 4 y sus Conclusiones Primera y Segunda. En este Dictamen se pone de

manifiesto "las dificultades que comporta establecer por Ley autonómica el derecho de disolución anticipada sin conculcar la Constitución y el Estatuto".

La doctrina sentada en este Dictamen fue reiterada en el 6/91, sobre *el Proyecto de modificación de la Ley 3/1987, de 3 de abril, de Medidas Urgentes en Materia Electoral*, que en su Fundamento IV manifiesta:

"1) que no hay base suficiente en nuestro Ordenamiento autonómico que permita acortar el mandato de los parlamentarios regionales por cuanto su régimen jurídico se encuentra determinado en sus aspectos fundamentales por expresas previsiones estatutarias (arts.9.2 y 16.2, EACan), por lo que no cabe alterarlo sustancialmente sin específica reforma de la Norma institucional básica de la CAC; 2) que, a mayor abundamiento, no contemplándose estatutariamente la disolución anticipada potestativa, sino tan sólo la que se establece por ministerio de la Ley, con la consiguiente previsión de un solo tipo de mandato corto (cfr. art.16.2, EACan), sólo cabe alterar tal situación por reforma estatutaria".

Dado que el marco estatutario que sirvió de parámetro de enjuiciamiento es sustancialmente idéntico al vigente, a pesar de la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996, no encontramos razón para la revisión de la indicada doctrina, que consideramos plenamente aplicable al supuesto que nos ocupa, de ahí que carezca de legitimidad estatutaria la previsión por Ley autonómica de la disolución anticipada del Parlamento de Canarias.

Objeción esta que ha de hacerse extensible a la Disposición Transitoria Segunda.

En relación a este extremo de la disolución anticipada ha de advertirse sobre la incidencia sobre la situación del Gobierno en relación con los supuestos de cese previstos en el Estatuto (art. 20.1 y 21.1, tercer párrafo), así como con la regulación de la Constitución y de la Ley del Gobierno.

En relación con la redacción del art. 51.1 de la Ley de referencia ha de observarse que la convocatoria debe preceder al hecho de la expiración del mandato parlamentario, y efectuarse con la antelación requerida por el art. 42.1, 2 y 3 LOREG.

IV

1. Es objeto especial del presente dictamen la respuesta a las cinco cuestiones planteadas, cuya formulación se explica por la *alteración sustancial* que ha llevado a cabo la enmienda de totalidad de texto alternativo aprobada por el Pleno, en relación con la iniciativa inicial del G.P. Mixto. Enmienda esta que pretende una ordenación completa del Régimen Electoral de la Comunidad Autónoma en sustitución de la LMUME, a diferencia de aquélla cuyo objeto se circunscribía a los aspectos parciales del sistema electoral regulados en la Disposición Transitoria Primera, apartados 1 y 2 EAC.

Dado su carácter, la nueva Proposición de Ley incluye en su articulado previsiones sobre los mismos aspectos regulados por esa Disposición y además con un contenido casi idéntico. Ello genera incertidumbre a los efectos de la aplicación de unas previsiones referidas a una ley de objeto y contenido delimitado, como es la contemplada en la Disposición Transitoria Primera, a una ley de ordenación completa del Régimen Electoral de la Comunidad Autónoma.

2. La Disposición Transitoria 1ª está integrada por dos apartados, que se formulan con una estructura idéntica, en la que se distinguen nítidamente tres elementos. Se inicia con la indicación "de acuerdo con lo establecido en el art. 9 del presente Estatuto", siguen con la previsión "en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento aprobada por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros". Y finalizan con una ordenación o regulación sustantiva de determinados aspectos del sistema electoral de la Comunidad Autónoma.

El tercer elemento contiene una ordenación material del número de diputados del Parlamento y su distribución entre las circunscripciones insulares -que responde a la llamada regla de las tres paridades- en su apartado 1 y de un sistema dualista de barreras electorales en su apartado 2º.

Del primer elemento en conexión con el tercero se desprende que el legislador estatutario -autor de la Disposición- ha considerado oportuno, como medio de asegurar la operatividad inmediata del Sistema Electoral (entendido éste como una de las partes del Régimen Electoral, arts. 161-166 LOREG y Cap. III de TA), *desarrollar o completar* directamente las determinaciones del art. 9 EAC, asumiendo (transitoriamente) el cometido que le corresponde al legislador autonómico, llamado por el Estatuto a regular el Régimen Electoral de la Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta al primer apartado, el legislador estatutario lleva a cabo una actividad de *desarrollo*, dado que la ordenación fijada está materialmente limitada por los apartados 3 -número mínimo y máximo de diputados- y 4 -definición de la isla como circunscripción electoral- del art. 9 EAC.

La actividad normativa desplegada mediante el segundo apartado consiste, más bien, en *completar* el art. 9 EAC, que no contiene referencia explícita a la idoneidad de las candidaturas -barreras electorales-, pudiéndose entender que esta materia queda comprendida en su apartado 2, según el que "*El Sistema Electoral es el de representación proporcional*" (entendiendo "sistema electoral" como referido al concepto "modo de escrutinio", es decir, técnica de traducción de los votos emitidos en escaños).

Tal entendimiento es plausible, teniendo en cuenta que el art. 8.2 del Estatuto de Autonomía en su formulación anterior a la reforma incluía un segundo inciso regulador de un sistema dualista de barreras electorales, que en su diseño básico reproduce la regulación sustantiva del segundo apartado actual de la Disposición Transitoria.

3. El segundo elemento, ya hemos dicho, se formula en la oración o proposición "en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros".

De esta oración o proposición gramatical se desprende que la ordenación material dispuesta es susceptible de modificación por el legislador autonómico -el régimen establecido por el legislador estatutario no es definitivo- y conserva en sí mismo el límite de su vigencia de no hacer uso de la autorización que éste concede a aquél. O dicho de otro modo, que la ordenación jurídica establecida en sustitución de la del legislador autonómico por el legislador estatutario pierde su vigencia, *una vez que* aquél con el requisito de la mayoría de los dos tercios opta por modificarla -"disponer otra cosa"-.

Dado su contenido, cabe afirmar que en esta proposición gramatical se formula un supuesto de hecho (normativo) cuya realización agota la eficacia de la ordenación material dictada por el legislador estatutario. Si se cumple la finalidad concreta prevista a través de una ley haciendo uso de ella el legislador -ley aprobada por mayoría de dos tercios- de alteración sustancial de la ordenación prevista por el

legislador estatutario, ésta es sucedida por aquélla, quedando sin vigencia al haberse cumplido la previsión concreta normativa.

De acuerdo con esta interpretación de la oración que nos ocupa, la previsión a la que se hace referencia es ciertamente un instrumento normativo del Ordenamiento Jurídico, no permanente -en razón de su ubicación en una disposición transitoria y del concreto cometido que se le ha asignado, el de disponer eventualmente "otra cosa" respecto de lo regulado por el legislador estatutario-. De ahí que la "rigidez" requerida -mayoría de dos tercios- resulte aplicable exclusivamente a este supuesto a efectos de estabilidad, sin que deba mantenerse que, en futuras modificaciones, el legislador autonómico, en ejercicio de su potestad legislativa, no pueda alterar la materia ordenada por la Disposición Transitoria en sus apartados 1 y 2, con el "quorum" de mayoría ordinaria.

4. Desde otra perspectiva hermenéutica 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 "quorum" 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.

5. En base a las precedentes consideraciones preliminares, corresponde seguidamente dar respuestas a las cuestiones planteadas a este Consejo.

1ª Cuestión.

"Si coincidiendo el contenido de la proposición de ley, luego de asumida la enmienda a la totalidad de texto alternativo, con la mayoría de los elementos materiales básicos de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto, sería necesaria, para su aprobación como ley, la mayoría reforzada de dos terceras partes de los miembros de la Cámara".

La respuesta atiende al hecho de que el Parlamento, al aprobar la enmienda de totalidad de texto alternativo, ha expresado su voluntad de regular en su integridad el Régimen Electoral de la Comunidad Autónoma -a diferencia de lo pretendido por la iniciativa legislativa originaria del G.P. Mixto, dirigida a modificar la ordenación material de los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria Primera mediante la ley al efecto prevista. De ahí que en ausencia de previsión estatutaria de una ley específica reguladora del objeto "régimen electoral" y consecuentemente de una mayoría cualificada para su aprobación, no sea necesario, para la aprobación como Ley de la Proposición de Ley con el contenido del Texto Alternativo de la enmienda asumida por el Pleno de la Cámara, otra mayoría que la simple u ordinaria.

Así centrada la cuestión, entendemos que la respuesta es negativa, si hay coincidencia entre los arts. del Texto Alternativo y los apartados de la Disposición Transitoria o, mejor, en lo que de coincidencia quepa apreciar. Es afirmativa, por el contrario, respecto de la "minoría" residual de "elementos materiales" no coincidentes.

A esta consideración ha de llegarse dado que, como ya indicamos anteriormente, el supuesto de hecho normativo de la autorización al legislador autonómico es la "disposición de otra cosa". La respuesta es negativa, si no se altera la disposición normativa. La respuesta es afirmativa, si se regula de modo distinto (otra cosa).

2ª Cuestión.

"Si en caso de ser necesaria la mayoría reforzada a la que se alude en el apartado anterior, tal exigencia debería aplicarse a la totalidad de la ley resultante eventualmente de la tramitación de la proposición de ley o sólo a los arts. 17 y 18 del texto de la proposición o, en su caso, exclusivamente al Título III que los comprende".

Por lo expresado en la respuesta a la primera, la exigencia de la mayoría reforzada es aplicable sólo a los arts. del Texto Alternativo, siempre que se considere que "disponen otra cosa" por referencia a la ordenación material de los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria 1ª. Es decir a los arts. con contenido que difiera (sustancialmente) del de esos apartados. Extremo sobre el que no corresponde pronunciarse.

3ª Cuestión.

"Si, caso de ser aprobada la proposición de ley en sus términos actuales, y si entendiera que algunos de sus preceptos requieran para su aprobación la mayoría reforzada y otros no, cuál sería el efecto de la eventual supresión de las disposiciones que no alcanzaran los 2/3 de los votos que les sea exigibles, respecto al texto legal de la ley resultante, si ésta fuera aprobada por mayoría simple, en orden a conservar la debida armonía y coherencia, y la certeza y precisión necesarias para salvaguardar el principio constitucional de seguridad jurídica".

La eventual supresión de las disposiciones que habiéndose considerado están comprendidas en el concepto "disposición de otra cosa" afectaría a la armonía y coherencia del texto de la Ley resultante regulador del Régimen Electoral de la Comunidad, deficiencia técnica que podría ser subsanada de acuerdo con lo que previene el Reglamento de la Cámara en su art. 127. Sería, desde luego, aconsejable en atención al principio de Seguridad Jurídica que tal eventualidad no ocurriera. Pero de ocurrir, el resultado sería el mantenimiento del "status quo" normativo caracterizado por la concurrencia en materia de Régimen Electoral de la Disposición Transitoria 1ª y la LMUME, que no se ha considerado objetable por contravenir el indicado principio constitucional.

4ª Cuestión.

"Cuáles serían los efectos de la aprobación como ley del texto actual de la proposición en cuanto a la subsistencia de la eficacia de todos o de algunos de los distintos contenidos, que se engloban en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Canarias".

No subsistirá la eficacia de "los distintos contenidos" de la ordenación de los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria 1ª, una vez que sean aprobados por la mayoría cualificada requerida en los arts. del texto alternativo que los

modifiquen por "disponer otra cosa". Así es por cuanto se cumple el límite intrínseco de vigencia de la ordenación material de esos apartados.

5ª Cuestión.

"Materializadas las previsiones de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, una vez aprobada la correspondiente ley: a) Si quedaría vetada al legislador estatal la regulación de la materia electoral relativa a barreras, nº de diputados por corresponder la competencia al legislador canario; b) Si la modificación de la ley precisaría de la mayoría reforzada de 2/3".

Respecto al interrogante a), la indicada circunstancia no impide al legislador estatal a través de la Reforma del Estatuto (arts. 147 CE, 64.1.c) EAC) la regulación de la materia electoral de referencia.

Respecto al interrogante b), la respuesta será negativa o afirmativa según la alternativa hermenéutica explicitada en los apartados 3 y 4 de este Fundamento.

No obstante, este Consejo se inclina por considerar que la exigencia de la mayoría reforzada de dos tercios, atendiendo a la dicción literal dentro de una interpretación teleológica o finalista de la Disposición Transitoria 1ª EACan, cuyo destinatario directo es el legislador autonómico, no se extiende a ulteriores modificaciones legales en las que el legislador autonómico habrá de atenerse al quorum de mayoría ordinaria.

CONCLUSIONES

1.- En cuanto a la Disposición Adicional Única de Modificación de la Ley 1/1983, de 14, de abril, se reiteran los reparos formulados por este Consejo en los DCC 4/91 y 6/91.

2.- En el Fundamento IV del Dictamen se da respuesta a las cuestiones especialmente planteadas por la Mesa del Parlamento.

3.- Al resto del articulado del Texto Alternativo se formulan las observaciones que se expresan en el Fundamento III.