



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 111/2005

(Pleno)

La Laguna, a 13 de abril de 2005.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con *consulta parlamentaria sobre la Proposición de Ley, del Grupo Parlamentario Socialista Canario, sobre sistema electoral canario (EXP. 82/2005 CP)**.

FUNDAMENTOS

I

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con el art. 14 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y con el art. 109 del Reglamento del Parlamento de Canarias, solicita Dictamen facultativo sobre la siguiente cuestión:

“¿Resultaría contraria al Estatuto de Autonomía de Canarias la aprobación por el Parlamento de Canarias de una Ley electoral que dispusiera la creación de una circunscripción de ámbito regional o autonómico, adicional a las siete circunscripciones insulares existentes en la actualidad?”.

II

1. Antes de abordar la respuesta a la pregunta planteada, hay que detenerse en el entendimiento que le merece al escrito de solicitud de Dictamen el primer apartado de la disposición transitoria primera (d.t.primer.1) del Estatuto de Autonomía (EAC).

* **PONENTE:** Sr. Fajardo Spínola.

En ese escrito se pone en relación el art. 9.4 del Estatuto con su d.t.primer.1 para introducir la posibilidad de que si “en uso de la habilitación conferida al Legislador regional por la disposición transitoria primera, apartado 1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, se cree con independencia de las actuales siete circunscripciones insulares, una nueva circunscripción de ámbito regional”.

2. La d.t.primer.1 EAC no confiere una habilitación al Legislador regional. Éste es competente para regular las elecciones al Parlamento canario en virtud de la competencia asumida con el carácter de exclusiva por el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía en relación con el art. 148.1.1ª de la Constitución, conforme al cual ostenta competencia exclusiva para regular la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, materia que comprende la regulación de las elecciones al Parlamento autónomo, sin otros límites que los del art. 152.1 de la Constitución, los límites materiales de los arts. 3.2, 4, 9 y 10 del Estatuto de Autonomía y, respecto a ciertos extremos, los límites formales de la citada d.t.primer.1; y, por último, el límite que resulta del carácter básico de los preceptos del Título I de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) que señala su disposición adicional primera.2.

3. El art. 147.1 de la Constitución define al Estatuto como la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Según este precepto constitucional, los Estatutos de Autonomía han de precisar inexcusablemente el contenido mínimo de la regulación de cada Comunidad: Su denominación, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y las competencias de la Comunidad Autónoma. Además, en garantía de su autonomía, el art. 147.3 de la Constitución impone que regulen su procedimiento de reforma.

El Estatuto de Autonomía, en cuanto crea y regula las instituciones de autogobierno (art. 8 EAC), debe regular inexcusablemente sus poderes normativos, es decir, las fuentes del Derecho que esas instituciones pueden crear. Por esta razón, aunque no lo exprese explícitamente el art. 147.2, pero sí otros preceptos constitucionales [el art. 152.1 cuando se refiere a una Asamblea con potestad legislativa; los arts. 150.1 y 153.a) que contemplan leyes autonómicas; el art. 153.c) que prevé la existencia de Reglamentos autonómicos; el art. 157.1.b), en relación con los arts. 31 y 133.2, prevé también leyes tributarias autonómicas], el Estatuto de Autonomía debe regular las fuentes autonómicas del Derecho.

Todas estas materias que se han mencionado están reservadas necesariamente al Estatuto de Autonomía. Éste las debe regular inexcusablemente. Constituyen lo que se denomina su contenido obligatorio. Pero la reserva de esas materias al Estatuto de Autonomía puede ser absoluta o relativa. Se está ante la primera cuando una materia debe ser regulada por determinado tipo de fuente del Derecho con exclusión de cualquier otra; se está ante la segunda cuando la fuente del Derecho a la que se reserva la materia debe regularla en sus aspectos esenciales, pero no está obligada a disciplinarla exhaustivamente, sino que, si así se estima, puede permitir que otras fuentes del Derecho subordinadas y, por tanto, vinculadas a la primera, completen el proceso normativo.

Así, existe una reserva absoluta a Estatuto cuando sólo éste puede regular una materia con exclusión de cualquier otra fuente del Derecho; y será relativa cuando el Estatuto de Autonomía establezca la normativa esencial de la materia permitiendo que otras fuentes del Derecho la desarrollen y completen. Según la Jurisprudencia constitucional, la reserva de ciertas materias al Estatuto de Autonomía puede ser absoluta frente al Derecho estatal, puesto que éste nunca podrá entrar a regularlas, y, simultáneamente, relativa para el Derecho autonómico porque podrá completar y desarrollar la regulación estatutaria.

La denominación de la Comunidad Autónoma y de sus instituciones es materia objeto de reserva absoluta a Estatuto. Sin embargo, respecto a la regulación de éstas hay que reparar en que el art. 147.1 de la Constitución califica al Estatuto de Autonomía como norma básica de cada Comunidad Autónoma, es decir, como norma que sienta las bases de su regulación. Una norma básica es simultáneamente la que disciplina los aspectos esenciales, fundamentales de una materia y la que necesita de normas que la complementen y desarrollen. Así, el Estatuto de Autonomía regula las características esenciales del Parlamento autonómico y remite la regulación de detalle al Reglamento parlamentario.

El Estatuto de Autonomía como norma institucional básica no puede agotar en sí y por sí la regulación de las materias, sino que ha de permitir que el Legislador autonómico entre a regularlas según la orientación ideológica de la fuerza o fuerzas políticas mayoritarias en cada momento. No todos los aspectos de la regulación del sistema electoral autonómico han de ser básicos; por eso el Estatuto de Autonomía de Canarias no ha optado por establecer rígidamente el número de Diputados a elegir

por cada circunscripción, ni establecer las barreras electorales. Todas estas determinaciones son contenidos propios y esenciales de la Ley electoral; no son regulaciones básicas sino exhaustivas y de detalle que eliminan la libertad de configuración del Legislador autonómico. Esa fue la opción del Legislador estatuyente de 1996, pero ¿también optó por diferir a la ley la determinación del número y el ámbito territorial de las circunscripciones electorales, o lo reservó para su regulación completa en el propio Estatuto? Esta es la cuestión que se somete a consulta.

La Constitución no exige que la regulación del sistema electoral autonómico sea completada exhaustivamente por el Estatuto, que podrá considerar básicos todos sus aspectos, sólo algunos remitiendo la ordenación de otros a la ley, o diferir a ésta el complemento normativo de todos los aspectos del régimen electoral. Todas estas opciones resultarían conformes a la Constitución.

A este respecto, confróntese la Doctrina de este Organismo en la materia, formulada esencialmente en los Dictámenes 31/1989, 69/2001 y 39/2002.

4. El Legislador del Estatuto de Autonomía de Canarias estimó conveniente dejar abierta en la regulación permanente del sistema electoral autonómico la determinación del número de Diputados que integrarán el Parlamento (actualmente art. 9.3; antes de 1996, art. 8.3; y en el Informe de la Ponencia sometido a debate y votación del Congreso de los Diputados, art. 7.3): *el número de Diputados autonómicos no será inferior a cincuenta ni superior a setenta*. Y es la d.t.primer.a.1 del Estatuto la que fija provisionalmente un número de diputados (sesenta) y su distribución en circunscripciones insulares, remitiendo a una ley autonómica de mayoría reforzada para su eventual modificación.

Así, la d.t.primer.a establece una Ley electoral que, de acuerdo con el art. 9 EAC, responda a los siguientes requisitos:

A. Un requisito formal, pues debe ser aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros.

B. Un requisito material, pues la materia que debe regular esa Ley se ciñe exclusivamente a tres aspectos del sistema electoral: La determinación del número de miembros del Parlamento, la atribución de escaños a las circunscripciones insulares y a la regulación de las barreras electorales.

C. Un requisito funcional, pues la función que se le asigna a esa Ley reforzada es modificar la regulación estatutaria que de esos tres aspectos se establece en la d.t.primeras del Estatuto de Autonomía.

Es importante destacar que la d.t.primeras del Estatuto, dentro de la ordenación genérica del sistema electoral, delimita una materia específica (número de Diputados y de escaños correspondientes a las circunscripciones insulares, "de acuerdo con lo establecido en el art. 9 del Estatuto", así como las barreras electorales) para darle una normativa estatutaria. Con otras palabras, la d.t.primeras no se limita a delimitar una materia y reservar su regulación a una ley reforzada, sino que asigna a ésta una función; la de modificar la regulación estatutaria de esa materia, lo cual resulta de su tenor literal: "En tanto no se disponga *otra cosa* por una ley del Parlamento Canario aprobada por la mayoría de dos tercios partes de sus miembros", y a continuación establece la regulación estatutaria de esos tres aspectos del sistema electoral.

La ley que se prevé en la d.t.primeras tiene una función que le asigna el Estatuto y que necesariamente debe cumplir; la de modificar la regulación estatutaria de esos tres aspectos. Esa ley para ser válida debe cumplir con el requisito formal (aprobación por mayoría de dos tercios), y con el requisito material (ceñirse a la materia que se le reserva).

Esa fue la opción del Legislador estatuyente para la determinación del número de Diputados que compondrán la Cámara, para la asignación de escaños por circunscripciones, y para el establecimiento de barreras de acceso. ¿También dejó modificable por ley autonómica el número y definición geográfica de las circunscripciones electorales? En definitiva, ¿puede hacerse extensiva la regulación de la d.t.primeras también al contenido del art. 9.4, sobre determinación de circunscripciones electorales? ¿Cabe entender no permanente lo dispuesto en tal precepto, y por lo demás modificable por la Ley electoral mencionada en la tan citada d.t.primeras?

De entrada, de acuerdo con lo explicitado sobre el contenido normativo de la citada d.t.primeras y sin perjuicio de lo que luego se expondrá sobre su tenor literal, la licitud estatutaria de la creación por ley autonómica de una circunscripción electoral regional se ha de enjuiciar con el parámetro del art. 9.4 EAC, que reza así:

“Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituye una circunscripción electoral”.

En la respuesta a la consulta que se formula, el intérprete ha de explorar todas las vías que se abren a una razonable hermenéutica, para luego finalmente optar por aquella que considere más fundada. En la interpretación de la Constitución, y esta regla resulta también aplicable a la interpretación del Estatuto, el Tribunal Constitucional considera que tal labor “no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas. Por lo que corresponde al Legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar la regulación” que en cada momento considere más adecuada (STC 8 abril 1981, FJ 7º).

Desde este punto de vista, debe afirmarse que no resultaría contraria a la Constitución la opción del Legislador estatuyente de remitir al Legislador autonómico el complemento normativo relativo a la fijación de las circunscripciones electorales. De ahí que una interpretación en tal sentido del art. 9.4 EAC no tropiece de entrada con tacha de inconstitucionalidad. El resultado de esta interpretación es apoyado además por los criterios del principio de autonomía y del principio democrático. Conforme al primer principio, el Estatuto de Autonomía no habría de contener una regulación agotadora de las instituciones de autogobierno ni mucho menos de la materia electoral porque, en caso contrario, se destruiría el contenido más primario y esencial de la autonomía que es la potestad de darse su propia organización. Según el segundo principio, el Estatuto de Autonomía no puede agotar en sí y por sí la regulación de las materias, sino que ha de garantizar y respetar la libertad de configuración normativa de la mayoría parlamentaria que en cada momento exprese las orientaciones político-ideológicas de la mayoría de los electores.

5. Pero, junto a lo que se desprende del antes transcrito texto jurisprudencial, también indica el Tribunal Constitucional (en el mismo FJ 7º, que acaba de citarse) que tal interpretación variable por parte del Legislador no cabe “cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos”. Es por ello por lo que al análisis más detallado de este apartado 4 del art. 9 EAC habremos de circunscribirnos, para comprobar si resultan posibles varias interpretaciones del mismo, o si sólo una es jurídicamente admisible.

Si el mismo precepto estatutario (art. 9) en otro apartado (el 3º) expresamente remitió a la ley lo que no quiso precisar y dejó abierto el número de Diputados de la

Cámara, en buena lógica cabría concluir que cuando no remite expresamente a ella (apartado 4º) es que describe una fórmula completa y cerrada, que no permite alternativas ni requiere complementos legales.

Cuando la norma distingue expresamente también delimita la distinción, impidiendo la extensión de ésta más allá de lo expresamente distinguido, por lo que no cabe incluir en tal distinción nada ajeno a ello. Si la d.t.primeras distingue una parte de la materia regulada por el art. 9 para atribuirle un régimen jurídico transitorio, permitiendo su modificación por una ley de mayoría reforzada, debe entenderse que el Legislador estatutario sólo a esa parte quiso otorgar al Legislador autonómico capacidad innovadora. Si para ordenar tal parte el Legislador estatutario acudió a la expresa remisión, para el resto de la materia regulada en el art. 9 EAC no quiso hacerlo, al considerarla definitivamente regulada en el propio precepto estatutario. El Estatuto no prevé otra circunscripción que la insular, ni remite a la ley para completar, y menos para modificar, la regulación que de las circunscripciones electorales efectúa su art. 9.4; ni a una Ley electoral de mayoría reforzada, ni a ninguna otra.

Este razonamiento conduce, pues, a considerar que el art. 9.4 describe, sin necesidad de explicación o desarrollo legal alguno, la totalidad de las circunscripciones para la elección de Diputados regionales. Aunque no se formula una prohibición expresa y directa de establecer otras circunscripciones electorales, es lo cierto que si el Legislador estatuyente hubiera querido confiar al autonómico la precisión última del mapa de circunscripciones habría de haberlo señalado expresamente (máxime para la concreción de un elemento fundamental de la organización electoral como es éste de la definición de circunscripciones). De aquí resulta, como ya señalaba nuestro Dictamen 3/1989, que "el vehículo apropiado para la válida incorporación de una lista de ámbito canario a la ordenación del régimen electoral autonómico es la reforma del Estatuto de Autonomía".

En esta línea, la actual inviabilidad estatutaria del establecimiento por el Legislador autonómico, aun por mayoría reforzada, de una circunscripción, no ya general, sino distinta a la insular, viene reforzada por la redacción de la d.t.primeras. Así, la voluntad del Legislador plasmada en ella es que los Diputados que contempla se distribuyan en determinadas circunscripciones, que son, justa y exclusivamente, las previstas en el art. 9.4 EAC, de manera que se puede variar el número de

Diputados a elegir o su distribución, pero siempre con referencia sólo a esas circunscripciones insulares, no previéndose al efecto ninguna otra.

Por otro lado, considera este Consejo Consultivo procedente en este caso, para completar la interpretación que se nos reclama, acudir a los precedentes parlamentarios que en las Cortes Generales en su momento condujeron al vigente texto del art. 9 EAC. Ya desde el principio la Jurisprudencia constitucional ha acudido a tomar en consideración el debate parlamentario que precedió a la aprobación de una ley cuya adecuación a la Constitución se le somete (STC 20 julio 1981, FJ 2, párrafo segundo; STC 53/1985, FJ 5, último párrafo; o STC 83/1986, FJ 3). Idéntica interpretación procede, en este caso, para conocer la voluntad del Legislador estatuyente respecto del art. 9.4 EAC.

El proyecto de Ley de Estatuto de Autonomía de Canarias, en su art. 7.4, fijó en detalle las circunscripciones electorales así como una regla para la asignación de escaños. El Informe de la Ponencia mantuvo en el art. 7.5 la descripción de las circunscripciones electorales (siete, una por isla); pero desplazó la asignación de escaños y la fijación del número de Diputados a una disposición transitoria primera.1 de nueva creación. El Informe de la Ponencia fue mantenido, en lo relativo al precepto que nos interesa (art. 7, hoy art. 9), por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. A este texto, que literalmente coincide con el del vigente Estatuto, se formuló voto particular por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, proponiendo la asignación de tres diputados por isla y treinta y cinco a una circunscripción regional, a crear directa y expresamente por el Estatuto. En la sesión del 27 de mayo de 1982 del Pleno del Congreso de los Diputados (Diario de Sesiones nº 244, páginas 14121 y siguientes) se sometió a debate tal voto particular, y luego a votación, siendo rechazado por haber obtenido 105 votos a favor, 135 en contra y 16 abstenciones. El Legislador estatuyente, pues, tuvo ocasión de crear una circunscripción regional y expresamente lo rechazó; de los textos debatidos, y del debate mismo, puede sin duda concluirse que optó por establecer en el texto del Estatuto sólo siete circunscripciones insulares, con una absoluta precisión de su ámbito geográfico. El Legislador estatuyente cerró, pues, la posibilidad de la creación por ley de una nueva circunscripción, de ámbito regional, pues expresamente se opuso a ella.

C O N C L U S I Ó N

Resultaría contraria al Estatuto de Autonomía la aprobación por el Parlamento de Canarias de una Ley electoral que disponga la creación de una circunscripción de ámbito regional o autonómico adicional a las siete circunscripciones insulares actuales. El instrumento apropiado para la válida incorporación de una circunscripción de ámbito regional o autonómico al régimen electoral de la Comunidad Autónoma es la reforma del Estatuto de Autonomía.