

LOS PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA ELECTORAL AUTONÓMICO CANARIO

(La «insostenible permanencia» de una Disposición transitoria)

JUAN FERNANDO LOPEZ AGUILAR

SUMARIO: I. ENCUADRAMIENTO: 1. *Las precisiones terminológicas en torno a los elementos del sistema electoral.* 2. *Los planos para el análisis:* A) *El plano político.* B) *El plano jurídico.*— II. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL SISTEMA ELECTORAL CANARIO: 1. *Las premisas:* A) *La Constitución española.* B) *El Estatuto de Autonomía de Canarias:* a) *La determinación de la isla como circunscripción electoral.* b) *La fijación estatutaria del número de escaños a asignar en cada circunscripción insular. Tres problemas distintos: la triple paridad; la antiproporcionalidad y la ausencia de mecanismos correctores.* c) *La fijación estatutaria de una doble barrera de acceso al reparto de escaños carente de parangón en el Derecho autonómico.* 2. *El examen de constitucionalidad:* A) *La circunscripción insular.* B) *El reparto de escaños:* a) *Las tres paridades.* b) *La inversión de la regla de la proporcionalidad.* c) *El test de razonabilidad.* C) *Las barreras de acceso.*—III. CONCLUSIONES.— IV. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. ENCUADRAMIENTO

El objetivo de estas páginas es analizar los problemas constitucionales presentes en el que, a partir de ahora, vamos a llamar «*sistema electoral canario*» (—esto es, el sistema electoral operativo en el ámbito autonómico canario—) (1). Las motivaciones que explican y justifican con holgura un esfuerzo

(1) Sobre las nociones previas de «sistema electoral» y su proyección sobre las distintas formas de gobierno y sistemas políticos, baste recordar, por todos, el tratamiento introductorio de la materia en G. DE VERGOTTINI: *Derecho Constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983 (trad. esp); junto a los clásicos trabajos de D. NOHLEN: *Sistemas electorales del Mundo*, CEC, Madrid, 1981 (trad. esp); F. LANCHESTER: *Sistemi elettorali e forme di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981. En referencia a la España de las Autonomías, véase F. BASTIDA: «Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las CC. AA.», en VV. AA.: *Los procesos de formación*

de este género serían —además de numerosas, como hemos de ver en seguida— seguramente prescindibles, por innecesarias, para cualquiera que, por tener residencia en el archipiélago canario, o por seguir con habitualidad las especificidades de la vida pública en esta Comunidad Autónoma, esté familiarizado con las inacabables derivaciones de esta cuestión nuclear. Nos hallamos, en efecto, ante un genuino *mighty problem* de cara a la comprensión del subsistema autonómico canario, en el marco, en sí complejo, de nuestro Estado compuesto: el instituido a partir de los dispositivos de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) (2).

Sucede, sin embargo, que una sucinta explicación previa de sus presupuestos no habrá de ser del todo vana si reparamos en que una de las singularidades de este subsistema canario consiste, cabalmente, en ser poco conocido, habiendo recibido, hasta hoy, muy escaso tratamiento doctrinal y una a menudo distorsionada percepción por parte de la opinión pública. Y ello bien a pesar de dos datos que debieran haber concitado en torno a sí una relativa atención: de un lado, las innegables especificidades de la inserción de Canarias en el Estado autonómico, conducentes, por ejemplo, a la afirmación progresiva de un peculiar «fuero canario». Se trataría de cubrir, bajo esta terminología, un virtual *hecho jurídico diferencial* que, con el discutible apoyo de la Disposición Adicional 3 de la CE —relativa a la modificabilidad del régimen económico y fiscal

de las CC. AA.: *Aspectos jurídicos y perspectivas políticas* (2 vols.), Granada, 1984, vol. I, págs. 251-280; T. GROPPI: «I sistemi elettorali a livello locale e autonomico in Spagna», en VV. AA. (a cura di S. GAMBINO): *Sistemi elettorali e governo locale (Modelli Europei a confronto)*, E. Autonomie, Roma, 1991, págs. 109-151.

(2) Acerca de las singulares complejidades del Estado autonómico o de las Autonomías como modelo *sui generis* de distribución territorial del poder (un modelo, en rigor, más obediente a la lógica que el constitucionalismo anglosajón ha expresado con el término de la «devolución» que a la «composición» a que aludiría un proceso genuino de *federalización*), la literatura hoy disponible es, como se sabe, inabarcable. Por todos, un buen punto de partida lo proporcionó en su día el trabajo de E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTÍ: *El sistema jurídico de las CC. AA.*, Tecnos, Madrid, 1985 (1.ª ed.), continuado en las sucesivas ediciones (primero, bajo el patrocinio de la Fundación Pi i Sunyer y luego bajo la rúbrica del Instituto de Derecho Público) de los llamados *Informe(s) sobre Comunidades Autónomas*.

En cuanto a las distintas lógicas inspiradoras de los procesos federales *stricto sensu* entendidos y los procesos de descentralización y/o devolución, baste remitir a las consideraciones contenidas en el trabajo de P. CRUZ VILLALÓN: «La Constitución territorial del Estado», en *Autonomías*, núm. 13, 1992, págs. 7 y sigs.; así como en su conferencia (inédita) sobre *El principio dispositivo en la estructura territorial del Estado*, en las IV Jornadas de Derecho Parlamentario (Seminario hispano-alemán) celebradas en el Palacio del Senado el 4 de noviembre de 1996. Sobre las repercusiones del proceso autonómico sobre el sistema constitucional de fuentes, baste aquí la remisión a F. BALAGUER CALLEJÓN: *Las fuentes del Derecho* (2 vols.), 1.ª ed., Tecnos, Madrid, 1991-1992.

especial de Canarias—, y el artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, en adelante, EACan) habría venido a sumarse al *hecho diferencial* estrictamente *geográfico* (el «hecho insular» del art.138.2 CE) (3). De otro lado, el creciente nivel de abigarramiento que, si quiera por su proyección política, han venido adquiriendo los asuntos canarios, especialmente a partir de la adhesión de España a la construcción europea, con la consiguiente búsqueda de un estatuto especial (el denominado *Estatuto Permanente de Ultraperifericidad*) para esta región archipelágica y *ultraperiférica* (conforme a la Declaración XXVI, aneja al TUE firmado en Maastricht en 1992, y al actual tenor del artículo 46 EACan, tal y como quedó redactado en la reforma estatutaria perfeccionada en diciembre de 1996) (4).

En este contexto, nada favorable, la discusión atinente al sistema electoral (considerado en Canarias, tanto en el debate político como en la tribuna pública, como el «mal causante de todos los males y causa del mal causado») experimenta hoy un fuerte reverdecimiento. Dos buenas razones contribuyen a explicar esta inflexión. De un lado, sólo recientemente ha podido culminarse la primera (y varias veces aplazada) reforma del EACan. Esta ha tenido lugar por medio de la LO 4/1996, de 30 de diciembre, siendo precisamente el sistema electoral uno de los principales caballos de batalla («la madre de todas las batallas», o casi) de su prolongadísimo *iter* legislativo. De otro lado, las modifi-

(3) Llamativamente, tratándose como se trata de una ideación habitual en el debate político y político-constitucional, la categoría del «hecho diferencial» no ha recibido hasta la fecha una teorización doctrinal a la altura de su problematización. Recientemente, el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* (dir: A. GARRORENA), editado por la Asamblea de Murcia y la Universidad de Murcia, dedicó, en su núm. 8, 1996 (págs. 157-233) una jornada de debate a partir de una Ponencia del profesor E. AJA («La dimensión constitucional del hecho diferencial») cuya versión transcrita encierra aportaciones de interés sobre este extremo.

(4) Acerca del sistema autonómico canario pueden consultarse las contribuciones firmadas por G. TRUJILLO FERNÁNDEZ a las entregas anuales de la obra colectiva *Informe(s) sobre Comunidades Autónomas* (primero bajo el patrocinio de la Fundación Pi i Sunyer, y, con posterioridad, del Instituto de Derecho Público) dirigida por el profesor E. Aja. Probablemente la mejor exposición de los rasgos diferenciales del mismo —especialmente, en lo atinente a su régimen económico fiscal, remontable a la Ley del REF (Ley 30/1972, de 22 de julio), y actualizado en las leyes 20/1991, de 7 de junio, sobre sus aspectos fiscales, y 19/1994, de 6 de julio, sobre sus aspectos económicos— sea la contenida en los Dictámenes 5/1986, 6/1986, 13/1986, 11/1987, 9/1989, 9/1990 y 65/1994 del Consejo Consultivo de Canarias (publicados en la *Colección Oficial de Dictámenes del CCC*). La actual configuración del REF canario puede obtenerse en *El nuevo régimen económico fiscal de Canarias*, Boletín Informativo Tributario del Gobierno de Canarias, 1994. Para una visión sucinta de la cuestión, véanse J. F. LÓPEZ AGUILAR: «Los Cabildos Insulares en el Derecho canario», en VV. AA.: *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Fundación Pi i Sunyer, M.Pons, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1996, págs. 349-377.

caciones introducidas en los soportes normativos del sistema electoral en el reformado EACan no solamente no han venido acompañadas de un amplio y pacífico consenso entre las fuerzas políticas provistas de representación parlamentaria, sino que, todo lo contrario, aparecen resultantes de un acuerdo entre las dos fuerzas actualmente coaligadas en el Gobierno regional (Coalición Canaria, CC, y Partido Popular, PP), con la oposición del Partido Socialista Canario-PSOE (PSC-PSOE), Plataforma Canaria Nacionalista (PCN), Agrupación Herreña Independiente (AHI) e Independientes de Fuerteventura (IF) (fuerzas parlamentarias) y de una extensa panoplia de formaciones políticas extraparlamentarias (Izquierda Unida Canaria, IUC; Partido Demócrata de Canarias, PDC; Partido de Gran Canaria, PGC, entre otras) (5).

La motivación es clara: del tenor de las disposiciones implicadas en la configuración del sistema electoral (nuevo art. 9 EACan y Disposición Transitoria 1 EACan), se desprenden, junto con consecuencias políticas *prima facie* evidentes, aparentes contradicciones con el orden constitucional (6). De ahí que,

(5) Para un seguimiento en detalle de las vicisitudes experimentadas por la reforma en su tramitación, puede consultarse el Informe sobre «Canarias» suscrito por G. TRUJILLO FERNÁNDEZ en la edición del *Informe sobre Comunidades Autónomas* (Instituto de Derecho Público) bajo la dirección de E. Aja, correspondiente a los años 1994 y 1995. Puede verse, igualmente, mi trabajo «La forma di governo delle Canarie», en VV. AA. (a cura di S. Gambino y G. Ruiz Rico): *Forme di governo, Sistemi elettorali e Partiti Politici (Spagna e Italia)*, Maggioli Ed., Rimini, 1996, págs. 431 y sigs.

(6) El reformado artículo 9 del EACan (que abre la Sección 1, «Del Parlamento», del Título I, «De las Instituciones de la Comunidad Autónoma») presenta el siguiente tenor:

«1. El Parlamento, órgano representativo del pueblo canario, estará constituido por Diputados autonómicos elegidos por sufragio universal, directo, igual, libre y secreto.

2. El sistema electoral es el de representación proporcional.

3. El número de Diputados autonómicos no será inferior a cincuenta ni superior a setenta.

4. Cada una de las Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituyen una circunscripción electoral.»

Las diferencias observables respecto a la redacción anteriormente vigente (aparte la reenumeración, obediente a la deficiente técnica legislativa de haber recibido, en un nuevo artículo 7 EACan, a las denominadas «comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma» como instituciones de relevancia estatutaria) estriban, de un lado, en la sustitución de la expresión «Diputados regionales» por la de «Diputados autonómicos», junto con, más importantemente, la transposición a la Disposición Transitoria 1 EACan del tratamiento normativo las barreras electorales alternativas de acceso al reparto de escaños (anteriormente fijadas, en el antiguo art.8 EACan, en el 3 por 100 regional y el 20 por 100 insular).

Por su parte, la nueva redacción de la expresada Disposición Transitoria 1 EACan ha quedado fijada como sigue:

«1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se fija en sesenta el número de Diputados del Parlamento Canario,

en tercer lugar, la actualidad del debate en torno al sistema electoral haya encontrado un acicate decisivo en la interposición por el Defensor del Pueblo (legitimado para ello *ex art.* 162 CE, 32.1 LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC, y 29 de la propia LO 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo), en fecha de 30 de marzo de 1997, de una acción de recurso de inconstitucionalidad contra la LO 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del EACan (7).

conforme a la siguiente distribución: quince por cada una de las Islas de Gran Canaria y Tenerife; ocho por la Palma; ocho por Lanzarote; siete por Fuerteventura; cuatro por La Gomera y tres por El Hierro.

2. Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.»

Como a primera vista se aprecia, la novedad esencial respecto a la anteriormente vigente redacción de la Disposición reside en el emplazamiento en su seno de la fijación de las barreras electorales alternativas (antes se hallaban ubicadas en el antiguo art. 8 EACan). Al tiempo, se ha procedido a incrementar los porcentajes mínimos «de franqueo» (del 3 por 100 regional al 6 por 100; y del 20 por 100 insular al 30 por 100), al tiempo que se perfecciona el sentido normativo de su alternatividad (solventando las dudas aplicativas que la anterior redacción había suscitado en su día) y se yuxtapone a ambas barreras una cláusula de acceso anteriormente inexistente: la de la lista más votada en la respectiva circunscripción insular.

Merece la pena, en fin, observar cómo la ley electoral a la cual remite, en apariencia, el EACan al conferir carácter «transitorio» a la actual normación (de acuerdo con una técnica frecuente en el Derecho comparado de los EE.AA.), exigirá una mayoría no sólo muy cualificada (—de hecho, la más elevada de todo el Derecho autonómico: el Estatuto Valenciano exige una mayoría de tres quintos, mientras los EE.AA. de Asturias, La Rioja, Castilla-La Mancha y Baleares exigen mayoría absoluta para poder aprobar sus leyes electorales, mientras todos los demás remiten a una ley adoptable por mayoría simple—), sino que, llamativamente, se trata de una mayoría *más cualificada aún que la requerida para iniciar y ratificar la propia reforma estatutaria* (sólo mayoría absoluta, según el art. 64 EACan).

(7) Por providencia adoptada por su Sección II (compuesta por los Magistrados Sres. Gimeno Sendra, Jiménez de Parga Cabrera y García Manzano) en fecha de 8 de abril de 1997, el Tribunal Constitucional acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad con número de registro 1324/1997, promovido por el Defensor del Pueblo contra la LO 4/1996, «y más concretamente contra el párrafo de la Disposición Transitoria del EACan introducido en dicha norma». Asimismo, la Sección acuerda, junto a la publicación de la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de Canarias, dar traslado de la demanda y documentos presentados, «conforme establece el artículo 34 de la LOTC», al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Canarias, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno de

Tal y como hemos de ver, el recurso se ha interpuesto, más específicamente, contra la nueva redacción del párrafo segundo de la Disp. Trans. 1.^a del EA-Can, sobre la base de su alegada contraposición con una serie de preceptos y principios integrantes del denominado «*bloque de la constitucionalidad*» (8)

la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes».

Como puede apreciarse, el TC ha decidido observar en este proceso de declaración de inconstitucionalidad (arts. 27 a 40 LOTC) sus propios precedentes, que apuntan a abrir el trámite de alegaciones prescrito en el artículo 34.1 LOTC no solamente a aquellos órganos constitucionales del Estado (Gobierno, Congreso y Senado) concernidos —tratándose como se trata de una Ley del Estado (Ley Orgánica, en este caso)—, sino también a los órganos autonómicos (Gobierno y Parlamento de Canarias) a los que el artículo 34.1 LOTC hace referencia estricta para el «caso de que el objeto del recurso fuera una ley o disposición con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma», el cual no es, evidentemente, el supuesto que nos ocupa.

En cuanto a los «documentos» adjuntos a los que se da traslado a efectos de alegaciones, es de notar que el Defensor del Pueblo incorpora a su demanda de inconstitucionalidad detallada referencia a una nutrida serie de escritos (relacionados en los *Antecedentes*, núms. 2 a 9 del recurso) remitidos a la Institución desde diversas instancias políticas y sociales de Canarias, incluidas (*Antecedente*, núm. 9) «428 peticiones —en forma de telegrama— de otros tantos ciudadanos adhiriéndose a la solicitud del recurso».

En relación con estos escritos, importa notar la presencia de algunos dictámenes jurídicos sobre la inconstitucionalidad de la reforma operada (—en concreto, las consultas evacuadas a petición de los representantes de *Independientes de Fuerteventura* y del *Partido de los Independientes de Lanzarote*, formación insularista integrada en la *Plafaforma Canaria Nacionalista*—) siguiendo argumentaciones no coincidentes entre sí, bien que convergentes en cuanto a la apreciación de las inconstitucionalidades objeto de discusión. De hecho, las distintas fuerzas que apelan a la intervención del Defensor del Pueblo (entre las cuales sobresale Izquierda Unida Canaria como formación política de cuño no insularista), aun cuando coincidentes en el objetivo —que es el de solicitar la incoación del recurso— exhiben motivaciones políticas bien diferenciadas para objetar contra el sistema tal y como queda fijado en el EACan reformado, por lo que, coherentemente, postulan argumentaciones jurídicas divergentes en torno a la detección de las respectivas fallas de constitucionalidad.

Es lo cierto, sin embargo, que el Defensor del Pueblo sólo apadrinará la línea de argumentación dirigida a cuestionar la constitucionalidad de la nueva redacción del párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera del EACan reformado (*Antecedente*, núm. 10 del recurso). Declina, pues, impugnar (como le solicitaba, por ejemplo, Izquierda Unida Canaria, IUC) el párrafo primero de la misma Disposición, relativo a la asignación de escaños y en donde se consagra, como hemos de ver, de una extraordinaria desigualdad en la denominada valencia de voto en la circunscripción, así como de un principio político-estatuyente (el de las «tres paridades», como se verá en el texto) por el que se produce la inversión material de la regla de la representación proporcional en beneficio aparente de la representación territorial.

(8) Acerca de esta ideación doctrinal y jurisprudencial como instrumento clave en la construcción del Estado de las Autonomías, véase, por todos, F. RUBIO LLORENTE: «El bloque de constitucionalidad», en *REDC*, núm. 27, 1989, págs. 7-37. Más recientemente, cfr. CÉSAR AGUADO RENDON: *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996.

(en concreto: con el art. 9 del propio EACan, así como con los arts. 152, 9.2, 9.3, 1.1 y 14 CE), a través de cinco líneas de impugnación diferenciadas y muy desigual consistencia doctrinal y argumentativa (9).

(9) Al margen de las consideraciones doctrinales que merecerían, en el caso de que hacer de ellas objeto de análisis pormenorizado, las desiguales líneas de argumentación esgrimidas en los cinco *Motivos de Inconstitucionalidad* sobre los que el Defensor del Pueblo fundamenta su recurso, sí conviene aquí dejar constancia de la llamativa adopción que, en el primero de esos *Motivos*, se efectúa con respecto a la tesis de la posible «*antiestatutoriedad de normas estatutarias*», al contraponerse el tenor del párrafo 2 de la Disposición Transitoria 1 con el del artículo 9 del mismo EACan (cuyo párrafo 2 establece el principio de representación proporcional).

La cuestión entraña alguna analogía con la de la «inconstitucionalidad de normas constitucionales» (aparentes antinomias en preceptos compositivos de un mismo texto normativo fundamental). No obstante el actual consenso doctrinal en torno a la inviabilidad de este planteamiento en la interpretación o aplicación de la CE de 1978, en cuanto Constitución normativa, el Defensor del Pueblo no desarrolla en su recurso una argumentación que permita sortear las dificultades conceptuales suscitadas por la contraposición de dos preceptos del mismo texto estatutario. Para poder superarlas parecería preciso, con todo, asumir paralelamente dos órdenes de consideraciones. *a)* De un lado, en primer lugar, la inaplicabilidad a este análisis de las categorías habituales en la comprensión de las alegadas «inconstitucionalidades de normas constitucionales». Y ello porque el Derecho constitucional se cualifica por su naturaleza originaria y suprema (supremacía material y superioridad jerárquica), mientras que el Derecho estatutario —conformador de la Norma Institucional básica de la Comunidad Autónoma— aparece como derivado (de la Constitución, *ex* art.147.1) y condicionado a su conformidad con la Constitución, con lo que la contradicción de la Disposición Transitoria 1 EACan habría de entenderse obrante contra la propia CE (concretamente, contra su art. 152.1, en donde se establece que los Parlamentos autonómicos habrán de ser configurados de acuerdo con el principio de representación proporcional)... y sólo en segundo grado contra la proyección de esta regla constitucional en el articulado del propio Estatuto canario (art. 9.2). *b)* En segundo lugar, porque de la redacción del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo parece desprenderse la idea —deficientemente argumentada— de que el Derecho «transitorio» es Derecho de «menor rango» que el Derecho contenido en el articulado principal. Toda contradicción entre el primero y éste último habría de resolverse, por tanto, en favor del articulado.

Resulta difícil, sin embargo, aceptar sin matices este enfoque. Una cosa es que el Derecho transitorio, contenido en las Disposiciones así calificadas por el poder constituyente, estatuyente o legiferante, exhiba, por su naturaleza, una proyección normativa de alcance no incondicionado —sino sujeta a los términos impuestos en las propias cláusulas que las contienen (y, consiguientemente, a su activación o realización en el tiempo)—, y otra cosa muy distinta es que, mientras no se realicen las previsiones allí contempladas, el Derecho constitucional transitorio no sea «verdadero Derecho constitucional» positivo, o el Derecho estatutario transitorio no sea, correlativamente, genuino Derecho estatutario. Lo es, muy por el contrario.

Sin duda, el Derecho transitorio de las disposiciones así calificadas puede perder su sentido normativo (convirtiéndose, por tanto, en mero residuo histórico o documental), sea por «autoconunción» (realización efectiva de alguno de los supuestos contemplados en su texto), sea por derogación expresa o tácitamente operada por el válido ejercicio una potestad constitucionalmente habilitada para ello, de conformidad con los principios de cada sistema de fuentes. En este marco,

Inútil subrayar aquí el impacto producido en los ámbitos institucionales, políticos y sociales canarios por el entablamiento de una impugnación directa contra el «nuevo EACan», expresada en una demanda de inconstitucionalidad. En efecto, todavía caliente la reforma estatutaria (por otra parte dificultosísima, como prueba su larguísimo periplo procedimental, iniciado nada menos que en 1991 y culminado solamente a fines de 1996) (10), el recurso así inter-

resulta legítima incluso la teorización de una eventual *infracción de la Constitución*, del Estatuto de Autonomía o de la norma de que se trate como consecuencia del incumplimiento (por *inaplicación* o por *omisión legislativa*) de una determinada disposición transitoria diseñada, en apariencia, bajo la formulación de un mandato (convocatoria o emplazamiento) de posterior actuación del poder legislativo. Otra cosa muy distinta —y, como consecuencia, inaceptable sin más— sigue siendo, sin embargo, inferir de la predicada «transitoriedad» de la norma una posición jurídica de subordinación con respecto a los restantes preceptos del mismo cuerpo normativo: todas y cada una de las piezas de ese cuerpo son producto normativo de un mismo ejercicio actual de la potestad normadora de conformidad al sistema constitucional de fuentes, y sólo ese mismo poder (o en su defecto el recurso a los principios del Derecho) se encontraría en situación de condicionar en cada caso su propio alcance normador. Acerca de este último extremo (la hipótesis de una infracción de la Constitución por omisión legislativa o, como sería nuestro caso, por «incomparecencia del poder legislativo convocado para ello» por la Disp.Trans.1 EACan), cfr. I. VILLAVARDE: «La inconstitucionalidad por omisión de los silencios legislativos», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, A. Regional de Murcia y U. Murcia, págs. 117-153.

(10) Acerca de las vicisitudes experimentadas por el texto de la proposición de reforma estatutaria acometido en su día (noviembre de 1991) por la Ponencia especial instituida al efecto en el Parlamento Canario hasta su aprobación definitiva por el Pleno del Congreso de los Diputados en fecha de 19 de diciembre de 1996 (habiendo mediado, como es evidente, la disolución de las Cámaras y la constitución de las nuevas Cortes Generales tras las elecciones celebradas el 3 de marzo de 1996), pueden consultarse la sucinta exposición de incidencias parlamentarias contenidas en la *Exposición de Motivos* de la Propuesta de reforma de Ley Orgánica publicada en el BOCG, núm. 98-1 (Serie A), págs. 1-2; así como la crónica firmada por el profesor TRUJILLO en el Capítulo «Canarias» de la obra colectiva *Informe sobre Comunidades Autónomas* (dir. E. AJA), *cit.*, correspondiente al año 1995.

Sí cabe resaltar, sin embargo, que a finales de 1996, el EACan incorporaba el único caso de Estatuto de Autonomía adoptado por la vía del artículo 143 CE que no había visto culminada ninguna reforma estatutaria, a diferencia del resto del «bloque del artículo 143 CE», que había acusado el impulso de sus procesos de reforma (—en dos jalones: primero, por las transferencias operadas por la vía de la LO 9/1992, de 23 de diciembre; y luego, por el perfeccionamiento de las correspondientes reformas estatutarias, culminado en marzo de 1994—) como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992.

No cabe olvidar, en efecto, que, a pesar de que el ejercicio singular de la transferencia adicional de competencias que, tanto en el caso canario como en el valenciano, fue operado, por la vía del artículo 150.2 CE, en simultaneidad con el mismo EACan, al ser aprobada la LO 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Adicionales a Canarias (más conocida como LOTRACA), lo cierto es que, si bien desde el punto de vista competencial se ha considerado a menudo a la Comunidad Autónoma de Canarias como perteneciente, con las mal llamadas «CC. AA. históricas»

puesto relanza con enorme fuerza un debate inagotado desde el origen mismo de la autonomía canaria (11). Hablamos de la idoneidad del sistema electoral para cumplir las que han de ser sus tareas inexcusables: representar adecuadamente el pluralismo político presente en la sociedad (pacificando conflictos mediante la legitimación democrática del poder) y trasladar, al mismo tiempo, un mandato de gobierno mínimamente reconocible.

Nos encontramos así frente a un proceso constitucional en modo alguno usual: un recurso de inconstitucionalidad interpuesto nada más y nada menos que contra un precepto estatutario, integrado, aún cuando bajo la caracterización normativa de una Disposición Transitoria, en la Norma Institucional básica de la Comunidad (arts. 147.1 CE y 1.1 EACan). Con ser esto de por sí ya bien significativo, no puede tampoco subestimarse el dato de que el objeto del recurso consista en el encuadramiento normativo-estatutario del sistema elec-

(Cataluña, País Vasco y Galicia) y con Andalucía, al «bloqueo del artículo 151 CE» (junto con la Comunidad Valenciana y la Foral de Navarra, igualmente aglutinadas, en un sentido manifiestamente impropio, en este bloque), desde el punto de vista constitucional estricto Canarias pertenecía al «bloqueo del artículo 143 CE», por lo que hubiera debido, de no mediar otras consideraciones que añadían un especial grado de complejidad al peculiar caso canario, ser comprendida en el ámbito objetivo de los Acuerdos Autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno y las dos principales fuerzas políticas con responsabilidades en esas CC. AA. (PP y PSOE), así como haber recibido impulso para la oportuna reforma de su Estatuto con ocasión de los mismos.

Sobre estos últimos extremos, cfr. el incisivo repaso de la cuestión que ofrece J. PÉREZ ROYO en su trabajo «Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional», en VV. AA.: *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 54-68. Sobre la particular cuestión de la utilización de la técnica del artículo 150.2 CE en la construcción evolutiva del Estado Autonómico, véanse las consideraciones que sobre la LOTRACA y su reflejo en los Acuerdos Autonómicos de 1992 (y posterior traslación normativa por medio de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, seguida de la aprobación de reformas estatutarias, culminadas en 1994, en todas las CC. AA. del artículo 143 CE, con la específica excepción de Canarias), véase J. A. MONTILLA MARTOS: «Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial», *RAP*, núm. 134, 1996; del mismo autor, ver también: *Las leyes orgánicas de transferencia o delegación: regulación constitucional y práctica política*, en prensa, de próxima aparición en Tecnos.

(11) En prueba de ello, sigue siendo imprescindible partir del trabajo pionero del profesor G. TRUJILLO FERNÁNDEZ: «El Estado y las CC. AA. ante la exigencia constitucional del voto igual», en *REDC*, núm. 2, 1981, págs. 9-55. Anteriormente, el mismo autor había aventado la cuestión en «Presupuestos político-constitucionales y principios estatutarios de un régimen autonómico para Canarias», en G. TRUJILLO FERNÁNDEZ (ed.): *Federalismo y regionalismo*, CEC, Madrid, 1979. La misma preocupación por la desigualdad del voto en los sistemas electorales autonómicos inspiró el estudio de M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Desigualdad, representación y voto reforzado. Los sistemas electorales de las CC. AA. dotadas de autonomía plena», en VV. AA.: *Los procesos de formación de las CC. AA.*, cit., vol. I, Granada, 1984, págs. 211-235.

toral, cimiento, como a nadie se escapa, de la legitimación social (de origen y de ejercicio) y la operatividad política de la democracia misma en el ámbito en que opera el autogobierno canario.

A la vista de estos datos, parece pues justificado reexaminar la cuestión electoral canaria. Con este objeto, resulta recomendable acometer sucintamente dos operaciones previas.

Una, la correspondiente a las inexcusables precisiones terminológicas. Otra, la correspondiente a la diferenciación de los planos de análisis desde los que puede abordarse.

1. *Las precisiones terminológicas en torno a los elementos del sistema electoral*

La primera operación, relativa a la precisión terminológica, concierne necesariamente al significado de las expresiones aquí utilizadas a efectos instrumentales.

La primera de ellas exige aclarar el propio concepto de «*sistema electoral canario*». Es sabido que un *sistema* alude a una totalidad estructurada de elementos interrelacionados e interdependientes, regido por leyes internas en tal modo que, producida una variación en el peso o en la posición relativa de alguna de sus piezas, esta modificación afectará a las demás y, como consecuencia, al todo. En *ciencia política*, por tanto, la noción instrumental de *sistema electoral* comprende la totalidad de los elementos interrelacionados en su configuración normativa (los elementos legales y reglamentarios), institucional (administración electoral y garantías) y política (desde la observación de las variables politológicas y socioculturales en las que operan las anteriores). Y ello sin descuidar, además, las relaciones existentes entre este *sistema electoral* y el propio *sistema político*, toda vez que las variables normativas del sistema electoral repercuten en la conformación de una dinámica política de características asociadas a aquél... y viceversa.

La opinión pública canaria se ha acostumbrado a referirse al «*sistema electoral canario*» para aludir— más concretamente, y poniendo el dedo en esa llaga— sólo a alguna de sus piezas. Tal y como hemos de ver, la discusión se centra, en casi todas las ocasiones, en aquéllos elementos que, a primera vista, inciden en ese fenómeno que mayor impacto produce en el observador desde una perspectiva cívica, no técnica ni especializada: la sobrepotenciación de la representación de las islas periféricas o «menores» (las menos pobladas) sobre las «Islas mayores» (las más pobladas: Gran Canaria y Tenerife, en donde se concentra el 87 por 100 de la población canaria) a la hora de formar mayoría(s) de gobierno y minoría(s) de oposición en el Parlamento autonómico.

Ciertamente, este fenómeno aparece apuntalado por datos de la *realidad sociopolítica y cultural* de Canarias, pero también por datos *normativos*. Son éstos los que en estas páginas procede someter a examen.

En efecto, un *sistema electoral* puede ser definido, como ese especial segmento del ordenamiento jurídico (habitualmente revestido de relevancia constitucional) destinado a regular el procedimiento electoral y todos aquellos mecanismos normativos, institucionales y administrativos por los cuales se rige una operación capital en todo gobierno democrático: la de transformar la expresión del sufragio popular (libre, igual, directo y secreto, en elecciones periódicas, pluralistas y competitivas) en una correlativa distribución de cuotas de poder político en el seno de los órganos representativos. La representación de la soberanía popular sólo cobra, pues, sentido a partir de la transformación de los distintos porcentajes de apoyo electoral (esto es, votos) en los correspondientes porcentajes de representación (esto es, escaños). Ha de concluirse, pues, que la totalidad del «*sistema*» comprende la regulación del derecho de sufragio (alcance objetivo y subjetivo), el procedimiento electoral, la administración electoral y sus garantías (12).

Dentro del primer eslabón (régimen de sufragio) queda comprendida, a su vez: *a)* la determinación normativa del *número de las circunscripciones* (circunscripción única o múltiples); *b)* el *tamaño de la circunscripciones* (relación existente entre el número de escaños de cada circunscripción y el volumen de población comprendido en la misma circunscripción, determinando esta relación la *ratio* que expresa, en término medio, el coste de cada escaño en número de votos por circunscripción); *c)* el *tipo de circunscripción* (*uninominal* o *plurinominal*); *d)* el *tipo de listas* o candidaturas presentables, en el caso de que nos enfrentemos con circunscripciones plurinominales (*abiertas* o, como en nuestro caso, *cerradas* y *bloqueadas*); *d)* el *tipo de escrutinio* (*mayoritario*, habitualmente asociado, aunque no siempre sea así, a circunscripciones uninominales, o *proporcional*, siendo este último nuestro caso); *e)* así como, muy importantemente, el mecanismo matemático (la «*fórmula*» electoral) diseñado y adoptado para distribuir los escaños entre las distintas listas o candidaturas presentadas en la circunscripción en función de los apoyos populares obtenidos por cada una de ellas (en nuestro caso, la *fórmula D'Hondt*, de cocientes mayores, así denominada en homenaje al matemático belga que la inventó en 1893, y vigente en numerosas democracias europeas).

Completarían los elementos de un *sistema electoral* la eventual considera-

(12) Sobre estos últimos extremos me permito remitir al documentado trabajo de A. RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*, actualmente en prensa, en la colección editorial del CEC.

ción de una «*barrera electoral mínima*» (*Sperrklausel*, o «*soglia minima di esclusione (clausola di sbarramento)*»), consistente en la exigencia de un porcentaje mínimo de votos (5 por 100 federal en Alemania, 3 por 100 circunscriptorial en España, en ambos casos señalada en la Ley electoral, no en la Constitución) en relación con el total de los votos válidos emitidos (sea en la totalidad del territorio en que se extienda la convocatoria electoral, sea en cada circunscripción), para poder acceder al reparto de escaños. Evidentemente, esta técnica ha sido incorporada, en conjugación con otros elementos, en aquellos sistemas que, como el español (y de ahí, miméticamente, a los distintos subsistemas autonómicos), se manifiestan especialmente preocupados en combatir la excesiva atomización de la representación en aras del favorecimiento de la formación de gobiernos estables fundados en la confianza de mayorías parlamentarias.

Concluyendo: la expresión «*sistema*» alude aquí a la totalidad de los *elementos* que componen el régimen jurídico y administrativo de la operación de reparto de cuotas de representación en cada órgano electivo. «*Ley electoral*» lo sería la norma jurídica en la que se diseñan los rasgos básicos del sistema, y «*fórmula electoral*» lo sería el mecanismo matemático de atribución de escaños (regla o mecanismo D'Hondt), operativo, por definición, sólo en circunscripciones plurinominales (es decir, en aquéllas en las que se juega la atribución de más de un escaño), a partir de la selección de aquéllas candidaturas que hubiesen superado el porcentaje eventualmente fijado por la ley electoral como «*barrera*» mínima de acceso al reparto de escaños (13).

2. Los planos para el análisis

Ahora, una vez adelantadas estas precisiones terminológicas, cumple enseguida distinguir los *dos planos* en los que habitualmente se emplaza la discu-

(13) Para una introducción a las modalidades de interrelación de las piezas de un sistema electoral, valga, por todos, la lectura del capítulo de G. F. PASQUINO: «Il Sistema elettorale», en la obra colectiva (a cura di G. AMATO y A. BARBERA): *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bolonia, 1986.

En cuanto a su proyección al análisis del sistema electoral autonómico canario, resultan de recomendable consulta los trabajos del profesor J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA compilados bajo el título *Informe(s) al Parlamento de Canarias sobre el sistema electoral canario (Estudios sobre la reforma del Estatuto de Autonomía)*, en adelante citado como *Informe sobre el sistema electoral canario*, Servicio de Publicaciones del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de la Laguna, Tenerife, 1993. Del mismo autor, ver también «Sugerencias para un régimen autonómico para el archipiélago canario», en G. TRUJILLO FERNÁNDEZ (ed.): *Federalismo y Regionalismo*, CEC, Madrid, 1979, págs. 641 y sigs.; y «La cuestión insular en el sistema electoral canario», *Revista Disenso*, núm. 40, junio 1993, págs. 18 y sigs.

sión a propósito de las virtudes y defectos del sistema electoral canario. El primero es el politológico, o más simplemente *político*. El segundo es el plano jurídico-constitucional, o más simplemente *jurídico*.

A) *El plano político*

Consiste el primer enfoque en analizar valorativamente las virtudes y defectos del sistema en función de una presupuesta valoración subjetiva (asumida y confesa) de las *consecuencias* políticas de éste: se habla, pues, de valorar un sistema electoral a partir de la contrastación de su repercusión en un determinado reparto del poder político en el subsistema político canario, y en el funcionamiento práctico de sus instituciones de gobierno.

El análisis político del sistema electoral puede asentarse, por descontado, en un enjuiciamiento científico y positivo del mismo: se trata así de examinar *los efectos empíricamente constatables sobre la conformación del sistema político canario y sobre la virtualidad y el prestigio de la democracia y sus valores en el archipiélago canario*.

Sabido es que este plano es el más socorrido en el debate público canario. Pero también que, demasiado a menudo, se descuida su discernibilidad con respecto del *plano jurídico*. De este modo, comprobados determinados efectos del sistema, se procede a valorarlos como «*antidemocráticos*» (vista la desigualdad del relativo peso con que el votante canario concurre a la conformación del órgano representativo, el Parlamento canario, en función de la desigual *ratio* existente entre población insular y número insular de escaños) en términos prácticamente indistintos con su adjetivación como «*anticonstitucionales*».

Pero es aquí donde procede interponer las cautelas que justifican estas líneas: la valoración política que una determinada regulación merezca, en función del tipo ideal de democracia que cada cual asuma y propugne subjetivamente, no puede ser confundida sin más con el enjuiciamiento de su compatibilidad con la Constitución, tal y como ésta proyecta su consistencia normativa de acuerdo con la doctrina jurisprudencial del TC. *Políticamente*, de acuerdo con la escala de valores públicamente propugnada por cada fuerza política revestida de una cierta identidad, las instituciones o los procesos pueden, efectivamente, ser más o menos «*democráticos*». *Jurídicamente*, en cambio, esas instituciones o procesos no deben ser calificados como de «*más o menos anticonstitucionales*» o «*más o menos constitucionales*»: *serán constitucionales en la medida en que no sean (—y así lo haya certificado quien tiene autoridad para hacerlo, el TC en su monopolio jurisdiccional concentrado—) inconstitucionales*.

Adelantado esto, sí cabe aquí dejar constancia de los lugares comunes de la impugnación y crítica que, *en clave política*, recibe recurrentemente el sistema electoral canario:

1) La fijación normativa de la circunscripción insular como base territorial exclusiva para acceder a la formación del Parlamento canario habría condicionado fatalmente la generación de un sistema político dominado por el *síndrome del insularismo*. Si, por un lado, habría consenso en que toda regla electoral debe desempeñar correctamente dos tareas (trasladar a la Asamblea una representación, a escala, del juego de mayorías y minorías presentes en la sociedad, asegurando a un tiempo la gobernabilidad), también lo habría en que el sistema estatuido en Canarias no cumple ninguna de ellas: ni reproduce fiablemente la correlación de orientaciones de la sociedad canaria ni, como consecuencia, ha ayudado a sostener fórmulas de gobierno estables en el archipiélago. Antes bien, de acuerdo con las tesis críticas sobre este punto, consistiría el *insularismo* (correlato directo de la circunscripción insular) en propugnar la defensa exclusiva y excluyente de los intereses insulares en la conformación representativa de un órgano cuya función estatutaria es, sin embargo, expresar la voluntad popular en la Región canaria, es decir, en una totalidad archipelágica que no debería ser entendida como una yuxtaposición disarmónica de islas. Consecuencia de ello lo sería el que el Parlamento canario haya arrojado, en su breve historia (1983-1997), los índices de fragmentación más altos, ocasionalmente junto al vasco, de todo el Estado autonómico: durante las Legislaturas II y III autonómicas las fuerzas representadas llegaron a ser 10 y 11, respectivamente, en un Parlamento de 60 miembros, organizándose en su seno nada menos que un total de siete grupos parlamentarios;

2) La sobrerrepresentación del insularismo político (premiado en número de escaños por encima de la realidad numérica de sus votos hasta extremos que desorbitan cualquier proporcionalidad) habría generado, a su vez, una modalidad específica de conformación de discurso y dinámica políticas, cuya característica sería la manifiesta imposibilidad de la cohesión regional y la preponderancia de un taifismo insolidario de orientación populista. En otros términos: puede afirmarse con buen fundamento que el sistema electoral habría operado, así, como eficaz acicate para la generación de un paisaje político dominado por formaciones de radicación insular, conformadoras a su vez de una fenomenología netamente premoderna, neocaciquil y clientelar, protagonizada por grupúsculos que se realinean continuamente sin otro norte que de asegurar su cuota en la distribución del poder autonómico y, consiguientemente, en los presupuestos regionales;

3) La extraordinariamente desigual relación que el sistema habría consagrado a la hora de conjugar el volumen de población de cada circunscripción

insular con el correspondiente número de escaños en el Parlamento, alcanzaría, en el peculiar subsistema político canario, niveles «escandalosos». Y ello por resultar excesivamente irrazonables o insoportables para el prestigio y la credibilidad del principio «*una persona, un voto*» que traduciría la cláusula del «voto igual».

Efectivamente, si es cierto, por un lado, que la proyección aritméticamente igualitaria del peso de todos los sufragios no se alcanza en ningún sistema democrático ni, ya dentro de la España autonómica, en ningún otro subsistema regional, no menos cierto es que una cosa sería «soportar» la valencia 1/4,4 que enfrenta el voto vizcaíno frente al voto alavés, o 1/2,3 que enfrentaría el voto de un barcelonés frente al de un leridano, y otra totalmente distinta la ratio 1/18,6 que enfrenta el valor del voto de un grancanario frente al de un herreño, o la del 2/17,3 que enfrenta al voto tinerfeño con el voto de un gome-ro (14).

Por su parte, si consideramos la variable del «*coste electoral del escaño*» descubriremos en seguida que el número de sufragios en término medio exigidos para obtener un diputado desde la isla del Hierro —tomando para ello como base los datos correspondientes a las elecciones autonómicas celebradas en 1987 (II Legislatura autonómica)— asciende a 2.263 (pudiendo reducirse perfectamente a menos de un millar de votos, si introducimos el factor de la ponderación del porcentaje de abstención habitual en la balanza), mientras que para obtenerlo en la isla de Gran Canaria son precisos 44.246.

Expresado en otros términos: el sistema electoral canario estaría construido en modo «tan perversamente antidemocrático» que el 13,3 por 100 de los canarios (los residentes en las cinco islas menores) eligen al 50 por 100 del Parlamento regional (30 escaños, de acuerdo con la anterior y con la actual concreción del número de escaños, aún cuando el EACan, en su actual artículo 9 —antiguo art. 8— permita una oscilación entre 50 y 70 escaños, a concretar por ley electoral adoptable por mayoría de 2/3 (!!!!) del Parlamento canario, en tanto que la reforma del mismísimo EACan sólo precisa de la mayoría absolu-

(14) En el caso canario, la traducción hipotética del axioma «una persona, un voto» en términos aritméticos significaría otorgar, por cada escaño asignado a la Isla del Hierro, cien escaños a la Isla de Gran Canaria, toda vez que la población de derecho de esta última asciende a casi se-cientos mil (muy superior es, por razones fácilmente comprensibles, la población de hecho, tratándose como se trata de una economía de servicios basada sobre el turismo), mientras que la de aquélla ronda los 6.800. La proporción, en cambio, en términos parlamentarios, es sólo de cinco a uno (15 escaños grancanarios frente a los tres de El Hierro). Con lo que, en pura matemática, la valencia del voto herreño es veinte veces superior a la del grancanario (cien dividido por cinco). Es sabido, ello no obstante, que, por muy atendibles motivos, en política no siempre dos más tres suman cinco.

ta de la misma Cámara). Mientras, el 86,7 por 100 elige al restante 50 por 100 (los otros 30 escaños). De este modo, el *voto herreño* vale casi veinte veces más que el voto de un gran canario (!!!!). Nada de esto, por supuesto, encuentra parangón alguno en política comparada (15).

Incontestable sería, en suma, la conexión existente entre el marco normativo y la instalación en Canarias de un anormalmente alto clima de insatisfacción con respecto al rendimiento práctico del autogobierno.

4) Como consecuencia inducida de todos los mimbres anteriores, nos encontraríamos inexorablemente ante un Parlamento regional estructuralmente dominado por un insularismo disgregador, insolidario e incompatible con la articulación de un discurso coherente e integrador en su vocación regional. Siendo el Parlamento el centro legitimador del resto del sistema político, este dato no ha podido sino determinar la conformación de un sistema autonómico poseído por los síndromes de la *atomización* (las mayorías estables, no digamos absolutas, aparecen como algo metafísicamente inconcebible en la Comunidad canaria), la *inestabilidad* (ningún Gobierno ha conseguido durar una Legislatura autonómica completa), la *volatilidad de las coaliciones de gobierno* (con la singularidad, auténticamente expresiva por pintoresca, de haber registrado la única experiencia conocida de gobierno parlamentario en que un vicepresidente de Gobierno encabeza y culmina con éxito una moción de censura constructiva contra su presidente de Gobierno) y la *debilidad política* de la Comunidad en el concierto comparado del Estado autonómico e incluso en la Unión Europea (frecuentes contradicciones internas entre los distintos responsables de

(15) El análisis comparativo de las valencias de voto y los montantes porcentuales de representatividad de las distintas fuerzas en juego en los distintos subsistemas autonómicos puede completarse en la lectura del trabajo de T. GROPP: «I sistemi elettorali a livello locale e autonomico in Spagna», en VV. AA. (a cura di S. Gambino): *Sistemi elettorali e governo locale (Modelli europei a confronto)*, E. Autonomie, Roma, 1991, págs. 109-151. Para un examen en detalle del caso canario, cfr. G. TRUJILLO: «El Estado y las CC. AA. ante la exigencia constitucional del voto igual», *art. cit.*, págs. 40 y sigs.; J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA: *Informe(s) sobre el sistema electoral canario*, op.cit.

Por su parte, es de reseñar que tanto dos de los dictámenes evacuados a solicitud de dos las fuerzas políticas canarias que en su día solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la reforma estatutaria perfeccionada por la LO 4/1996 (concretamente, los suscritos a requerimiento de IF y el PIL) cuanto el propio recurso entablado por este órgano (*Motivos 2 y 3 de inconstitucionalidad*) contienen ilustrativos y detallados ejemplos de los llamativos contrastes cuantitativos absolutos y porcentuales de «representatividad» de los diferentes montantes de apoyo electoral desde los cuales se puede, por cada una de las tres vías alternativas contempladas en la nueva redacción del párrafo segundo de la Disposición Transitoria 1 EACan, acceder a la operación del reparto de escaños para la composición del Parlamento canario.

cada situación de gobierno a la hora de posicionar el «interés de Canarias» frente a un interlocutor tercero, ya sea éste otra C.A, ya sea éste el Estado, ya sea la Unión Europea).

Bien cabe concluir, por tanto, del modo más taxativo: la ciencia política —y de su mano, el análisis político— se encuentran en disposición de demostrar que el sistema electoral canario es, con mucho, y como mínimo, el más desigualitario de toda la España autonómica. Por ende, puede afirmarse que nos hallamos también con el que, desde presupuestos valorativos públicamente asumidos, puede calificarse como el subsistema autonómico políticamente más injusto y más antidemocrático de entre cuantos se desprenden de una prospección comparada en nuestro Estado compuesto (16).

B) *El plano jurídico*

Consiste, en cambio, el segundo plano en analizar hasta qué punto el sistema electoral canario resulta o no *compatible con la Constitución*. Es esta una operación netamente jurídico-constitucional: su objeto, por tanto, no es nunca (como a menudo se escucha en la opinión ajurídica) determinar si el sistema es «perfectamente constitucional», «más o menos constitucional», «escasamente constitucional» o «poco constitucional», sino si es o no es *inconstitucional por resultar incompatible con el sistema integrado de normas, valores y principios que la Constitución establece al definir un determinado orden constitucional*. Y esta es una operación que sólo puede ser dilucidada —en términos jurídicos (esto es, al margen de dictámenes doctrinales)— por el intérprete supremo de nuestro sistema de jurisdicción constitucional concentrada: el TC. Tratándose además, como se trata, del eventual enjuiciamiento de normas estatutarias, esta operación sólo resulta procedimentalmente viable en los tres primeros meses desde la publicación de la ley de que se trate, y siempre que interpongan recurso los actores constitucionalmente legitimados para ello.

Una explicación parece oportuna a este respecto: Ninguna Constitución pretende —ni podría hacerlo tampoco— regular la totalidad de los aspectos de

(16) Para una profundización del examen en clave politológica del subsistema autonómico canario (así como de su percepción, en clave sociopolítica, por parte de los ciudadanos residentes en Canarias), puede acudirse a los trabajos de J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA: *Op.cit.*; del mismo autor, más recientemente, ver también contribución a la obra colectiva de J. VARONA (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, M. Pons, ICAP, 1997, págs. 33-74. Sobre los supuestos políticos de la forma de gobierno institucionalizada en Canarias, puede consultarse J. F. LÓPEZ AGUILAR: «La forma di governo delle Canarie», en VV. AA. (a cura di S. GAMBINO y G. RUIZ-RICO): *Forme di governo, Sistemi Elettorali, Partiti politici (Spagna e Italia)*, Maggioli Ed., Rimini, 1996, págs. 431-477.

que se integra el funcionamiento completo de una comunidad política. Ordena sus aspectos esenciales dentro de un marco normativo indisponible para los poderes públicos y, entre éstos, para el legislador. Este marco normativo se centra, como es conocido, en la aseguración de derechos fundamentales y libertades públicas, al tiempo que crea una estructura de poderes habilitados para la producción de Derecho conforme a la Constitución. Para garantizar esta conformidad del ordenamiento jurídico a la Norma constitucional instituye al Tribunal Constitucional (correlato orgánico de la previa ideación de una Justicia constitucional). Y para posibilitar la producción del Derecho a través de las correspondientes fuentes subordinadas a la Constitución (primordialmente, la ley, en sus distintas modalidades), es creada una estructura de órganos estatales. Los órganos estatales habilitados para producir normas con rango, valor o fuerza de ley (el Parlamento, primordialmente) gozan de una presunción de actuación conforme a la Constitución. Sólo el TC está habilitado para romper esta presunción a través de la declaración de la inconstitucionalidad de una norma. Lo que el TC hace —o, en rigor, ha de hacer— no es tanto orientar al legislador para que actúe en un sentido «más constitucional» que en ningún modo alternativo, sino depurar las inconstitucionalidades que no admitan, por su contradicción o incompatibilidad insuperable con la Ley Fundamental, interpretación conforme o aplicación conforme con la Constitución (17).

II. LA IDENTIFICACION DE PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA REGULACION NORMATIVA DEL SISTEMA ELECTORAL CANARIO

1. *Las premisas*

El *análisis constitucional* que nos ocupa debe centrarse, por tanto, en la compatibilidad o no de con la Constitución de las disposiciones que, provistas

(17) Para una reflexión preliminar acerca de la naturaleza y los condicionantes de la Jurisdicción constitucional en España, bástenos aquí, por todos, remitir a los trabajos de P. PÉREZ TREMP (Tribunal Constitucional y Poder Judicial, CEC, Madrid, 1985), y F. RUBIO LLORENTE («La jurisdicción constitucional en España» y «Seis tesis sobre la Jurisdicción constitucional en Europa») compilados en su volumen *La forma del Poder*, CEC, Madrid, 1993, págs. 409-629. En cuanto a obras colectivas, resulta imprescindible la lectura de F. RUBIO, F. TOMÁS Y VALIENTE, M. RODRÍGUEZ-PINERO, L. LÓPEZ GUERRA, J. AROZAMENA y J. JIMÉNEZ CAMPO: *La Jurisdicción constitucional en España*, CEC, Madrid, 1995; J. JIMÉNEZ CAMPO, P. CRUZ, L. LÓPEZ GUERRA y P. PÉREZ TREMP: *Los procesos constitucionales (Segundo Simposio de Derecho Constitucional)*, CEC (Cuadernos y Debates), Madrid, 1992; y, más recientemente, J. L. REQUEJO, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, M. MEDINA GUERRERO y A. J. GÓMEZ MONTORO: *Jurisdicción y procesos constitucionales*, McGraw Hill Ed., Madrid, 1997.

de rango, valor o fuerza de ley, incidan en la articulación del sistema electoral de Canarias.

Este segmento normativo se encuentra estructurado en *dos niveles*: el *propio Estatuto de Autonomía de Canarias* (EACan), que es Ley del Estado (adoptada por las Cortes Generales) en cuanto es Ley Orgánica (LO 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la LO 4/1996., de 30 de diciembre) y *la Ley autonómica canaria* (adoptada por el Parlamento canario en ejercicio de su potestad legislativa, aunque no en el ejercicio de esa potestad legislativa en materia electoral por mayoría cualificada de dos tercios a que alude la Disp. Trans. 1.^a EACan). Se trata, específicamente, de la Ley reguladora de determinados aspectos de la Administración electoral en Canarias, Ley 3/1987, de 3 de abril, de *Medidas Urgentes en materia electoral*. Ahora bien, han de añadirse de inmediato dos precisiones:

Una primera precisión: los aspectos política y constitucionalmente discutidos del sistema electoral canario nada tienen que ver con los aspectos procedimentales y administrativos regulados en la Ley autonómica canaria 3/1987, de 3 de abril, sino con los directamente establecidos en el Estatuto de Autonomía (art. 9 y Disp. Trans. 1.^a). En consecuencia, es exclusivamente el EACan —en cuanto norma provista de rango de ley orgánica, y susceptible, por tanto, de enjuiciamiento de constitucionalidad por el TC (arts. 161 CE, y 27 a 40 LOTC)— el único y posible objeto de discusión a la hora de dilucidar si caben o no caben dudas acerca de la compatibilidad del sistema electoral canario con la Constitución.

Segunda precisión: el sistema electoral canario ha recibido en el EACan dos tratamientos normativos diferentes. Se corresponden éstos con las dos versiones que el texto articulado del EACan ha registrado hasta la fecha: *primera*, la que se corresponde con la originaria redacción del art. 8 y la Disposición Transitoria 1.^a EACan en el momento de su entrada en vigor (agosto de 1982) y del correspondiente acceso del Archipiélago canario a la condición autonómica; *segunda*, la que se corresponde con la redacción (y nueva numeración en el articulado del EACan) que reciben las disposiciones estatutarias referidas al sistema electoral (nuevo art. 9 y Disposición Transitoria 1.^a) tras la culminación de la operación de reforma estatutaria iniciada en 1991 (III Legislatura autonómica, por medio de una Resolución adoptada por el Pleno del Parlamento Canario). Una operación, ha de recordarse, perfeccionada sólo más de cinco años después, con la aprobación definitiva, como Ley Orgánica 4/1996, de reforma estatutaria, a partir de la remota iniciativa incoada por el Parlamento de Canarias ante las Cortes Generales para la modificación del EACan, tras su votación final por el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de diciembre de 1996.

Habiéndose publicado el «Estatuto reformado» en el *BOE* de 31 de diciembre, sería a partir de esta fecha que habría de computarse el plazo de los tres meses de que disponían los actores legitimados (Presidente del Gobierno, Asambleas Legislativas de las CC. AA. y Consejos Ejecutivos de éstas, Defensor del Pueblo, 50 Diputados y 50 Senadores) para interponer ante el Pleno del TC recurso (directo) de inconstitucionalidad contra la nueva regulación estatutaria del sistema electoral de Canarias contenida en el art.9 (nueva numeración) y Disposición Transitoria 1 EACan (de acuerdo con los arts. 162.1.a CE y 32.1 LOTC).

No es ocioso, en consecuencia, subrayar aquí un extremo: carece ya totalmente de sentido, a estas alturas, la discusión extrajurídica acerca de la coherencia o incoherencia política de la interposición de un recurso directo de inconstitucionalidad (por mediación, por ejemplo, de la firma de 50 diputados socialistas) con respecto de la ausencia de un análogo recurso contra la fórmula anterior, que había sido igualmente tachada en su día de «injusta» y «antidemocrática».

En efecto — y para dejar aquí al margen la evidencia de que la anterior redacción del EACan había entrado en vigor en agosto de 1982 en exacta coincidencia con la disolución de las Cortes Generales de la I Legislatura constitucional 1979/1982 (que sólo se reconstituyeron como tales, después de las elecciones del 28 de octubre de 1982, en diciembre de ese mismo año) en modo que se hizo inviable la presentación de un recurso por 50 Diputados de conformidad con el artículo 161.1.a) CE (pues quienes lo habían sido ya habían dejado de serlo por disolución de la Cámara)—, lo cierto y definitivo, en lo que aquí nos importa, es que los razonamientos constitucionales que alumbran el enjuiciamiento crítico de la norma estatutaria sólo resultarían susceptibles de procedibilidad, traducida en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, con ocasión de la nueva redacción ahora aprobada y *en los tres primeros meses desde su publicación oficial* (*BOE* de 31 de diciembre de 1996): arts. 31 y 33 LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Es dentro de este marco que el Defensor del Pueblo (actor legitimado para ello por la CE, por la LOTC y por su propia Ley Orgánica, art. 29) resolvería atender —siquiera *parcialmente*, como se ha observado anteriormente— los requerimientos que, enderezados a la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad contra la LO 4/1996, le habían sido formulados por escrito por parte de diversas instancias políticas del ámbito canario (concretamente Izquierda Unida Canaria, Partido Demócrata de las Islas Canarias, Partido de Gran Canaria, Partido de los Independientes de Lanzarote, Agrupación Herreña Independiente e y Partido de Independientes de Fuerteventura). Y decimos «parcialmente» porque el recurso entablado por el Defensor del Pueblo se cier-

ne, exclusivamente, sobre el párrafo 2 de la Disposición Transitoria 1.^a del EA-Can reformado, en donde se contienen las barreras electorales alternativas del 6 por 100 regional y el 30 por 100 en la circunscripción insular, junto con la consagración de una «tercera vía» para acceder al reparto de escaños: haber sido la lista más votada en la circunscripción de que se trate. No quedan cuestionados, por tanto, al menos en el tenor del recurso entablado, otros aspectos problemáticos del sistema electoral asimismo discutidos en multiplicidad de ámbitos (18).

Pues bien, una vez dicho esto, procede en seguida anudar un segundo recordatorio: los aspectos constitucionalmente problemáticos de esta regulación estatutaria del sistema electoral canario son, aunque objeto obsesivo de comentarios y críticas en foros no especializados, a duras penas conocidos. No es excusable, por tanto, sintetizar aquí los términos constitucionales de la cuestión enjuiciada.

A) *La Constitución española de 1978*

La CE comprende, en efecto, diversas disposiciones de relevancia a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de una norma electoral autonómica provista de rango, valor o fuerza de ley.

Someramente enunciadas, procede relacionar por lo menos las siguientes: artículo 1.1 (España se constituye como Estado social y democrático de derecho que propugna la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político como valores superiores de su ordenamiento jurídico); artículo 9.2 (valor promocional de la igualdad real y efectiva, con remoción de obstáculos para la participación); artículo 9.3 (principios constitucionales de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, entre otros); artículo 14 (cláusula de igualdad y prohibición de discriminaciones carentes de fundamento objetivo, fin legítimo y relación de adecuación proporcionada al mismo); artículo 23 (derecho fundamental de participación política de los españoles, y derechos fundamentales de acceso a cargo público en condiciones de igualdad —y a permanecer en el mismo y no ser removido del mismo sino según las condiciones establecida en las leyes; interpretado y aplicado en conjugación con el mandato del art. 9.2 CE y con la cláusula general de igualdad del art. 14 CE); artículo 147.1 (posición constitucional del Estatuto de Autonomía, a la vez Ley estatal y norma institucional básica de cada C.A.) y 148.1.1 (potestad autoorganizatoria de cada

(18) A esos aspectos nos referiremos, *infra*, al acometer el examen de constitucionalidad, en el apartado II.2.

C.A.); artículo 149.1.1 (competencia exclusiva del Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales y de los deberes constitucionales); artículo 152.1 CE (las Asambleas Legislativas de las CC. AA. deberán regirse por un sistema de representación proporcional que asegure, además, la adecuada representación de las diversas zonas del territorio).

Hay, con respecto a este último precepto, un extremo que merece la pena resaltar: ha de darse aquí por superada la discusión relativa a si este artículo 152 CE proyecta su vigor normativo sobre la totalidad de las CC. AA. (independientemente de su respectiva vía de acceso a la autonomía) o sólo afecta a las llamadas «del 151» (como cabía colegir en una lectura *literalista y originalista* de la CE): la práctica constitucional consolidada ha obrado en modo que las disposiciones del artículo 152 CE han de entenderse hoy operativas sobre la totalidad de las CC. AA. y, por tanto, también sobre las «del 143» (aun cuando corregidas, como en el caso de Canarias y la C.A Valenciana, por el ejercicio de la transferencia adicional prevenida en el artículo 150.2 CE, concretado, respectivamente, en la adopción de las LL.OO. 11/1982 y 12/1982, conocidas como LOTRACA y LOTRAVA, ambas de 10 de agosto).

- B) *El EACan, por su parte, articula, en su nueva redacción, un sistema electoral integrado de dos piezas: el artículo 9 y la Disposición Transitoria 1.^a*

Si bien la anterior redacción planteaba un régimen de interacción altamente delicado para estas dos piezas (antiguo art. 8 y antigua Disp.Trans.1), lo único que ahora nos importa es que, habiéndose reordenado los extremos constitucionalmente problemáticos del texto del EACan, *las dudas de constitucionalidad que presentan las dos disposiciones en la actualidad vigentes* pueden glosarse como sigue:

- a) *La determinación de la Isla como circunscripción electoral: en concreto, de las siete Islas a las que tradicionalmente se ha reconocido personalidad jurídica en el Derecho público canario, dotándoselas, por tanto, de Cabildos Insulares como órganos de gobierno representativo y administración (art.141.4 CE)*

En su actual redacción, este problema afecta tanto al artículo 9, que establece el carácter de «circunscripción electoral» a siete de las Islas que integran

el archipiélago canario, cuanto a la Disp. Trans. 1.^a, que fija, *transitoriamente* (en tanto el Parlamento canario no adopte, en cualquier sentido, otro reparto electoral en una ley aprobada por mayoría cualificada de dos tercios de sus miembros), el número de escaños asignados a cada isla en la conformación del Parlamento canario, pudiendo afectar incluso a la propia concepción de la circunscripción insular. Y ello no, naturalmente, para eliminar o «afectar» las siete circunscripciones electorales estatutariamente preceptuadas (pues ello sería antiestatutario y, por ende, inconstitucional, por contravenir no la propia Disp. Trans. 1.^a, sino el art. 9.2 EACan), sino para, en su caso, añadir a estas siete circunscripciones una octava de carácter regional.

Para explicar este punto, dos observaciones han de anudarse de inmediato:

Primera observación: que la nota de *transitoriedad* de este reparto estatutario adquiere de esta manera relevancia de alcance constitucional. En efecto, la transitoriedad con la que se ha concebido este régimen permite pensar, primero, en cambiar (por vías políticas, negociando y adoptando una ley electoral post—estatutaria) el actual reparto por otro más adecuado a la regla principal de la proporcionalidad. Pero es que, además, a nuestro juicio, dicha ley electoral post-estatutaria permitiría igualmente «retocar» otros aspectos del sistema electoral regional indirectamente conectados con éste. En este sentido, cuando el antiguo artículo 8 (actual art. 9) EACan preceptúa, por un lado, que el Parlamento canario contará con *un mínimo de cincuenta y un máximo de setenta escaños*, al tiempo que, por otro lado, señala que cada una de las siete islas anteriormente mencionadas constituirá «una circunscripción electoral», hay que concluir en seguida que el Estatuto no prohíbe que «por ley electoral, adoptada por dos tercios del Parlamento canario» *se amplíe hasta setenta el número de parlamentarios* elegibles, como tampoco prohíbe que, junto a las siete circunscripciones estatutariamente preceptuadas, *la ley electoral añada otra circunscripción (de ámbito regional, por ejemplo) para adjudicar en ella los diez escaños añadibles. Desde mi perspectiva, tal modificación por vía legislativa sería compatible con la antigua y con la actual letra estatutaria, y por tanto compatible con la Constitución.*

Resulta, por tanto, difícil estar de acuerdo en este punto con el enfoque del problema que reflejan los argumentos del Defensor del Pueblo. Primero, porque parece adoptar una deficiente comprensión del Derecho transitorio como *Derecho débil*, subordinado en rango al resto del cuerpo normativo en el que el mismo se inserta. Segundo, porque en esta pretendida subordinación en rango pretende fundamentar una supuesta antinomia entre la Disp. Trans. 1.^a2 del EACan reformado y el artículo 9.2 del propio texto estatutario (—situación esta virtual de «antiestatutoriedad de normas estatutarias» que no deja de ofrecer un paralelismo claro respecto del falso problema de la «inconstitucionalidad de

las normas constitucionales»—). Se trata éste, como digo, de un dilema aparente que, desde mi óptica, sólo puede enfocarse correctamente a partir de la contraposición de la Disp.Trans.1 no con el propio EACan, art.9.2, sino con la Constitución, cuyo art.152.1 sirve de apoyo al carácter indisponible y supremo de la regla principal de la proporcionalidad en la configuración del mecanismo representativo para la conformación de las Asambleas Legislativas de las CC. AA.

Pero nos resta todavía una segunda observación: *el reparto «transitorio» de escaños consagra una extraordinaria disparidad de valencias del voto de los electores canarios en función de su residencia en cada circunscripción insular* (desde la valencia 1 del elector herreño, o la valencia 1/1,5 del elector mayorero (19), a la valencia 1/17,3 del elector tinerfeño o 1/18,6 del elector grancanario).

Como es fácilmente entendible, muchas han sido las voces que han criticado, en este particular punto, tan notable preterición de la lógica constitucional de la representación (*el representante representa a sus representados, y no a los territorios*), al tiempo que se contraponen esta concepción estatutaria con la lógica del artículo 152.1 CE (—la de la *primacía de la proporcionalidad, con criterio corrector en favor de las «distintas zonas» del mismo, pero en ningún caso al revés*—). El problema constitucional concierne aquí, por lo tanto, a la alegada inversión de la lógica representativa expresamente consagrada por la Constitución.

- b) *La fijación estatutaria del número de escaños a asignar en cada circunscripción insular (En la actual redacción, este problema, sin embargo, sólo afecta a la Disp.Trans.1). Se aduce aquí la presencia de tres problemas distintos*

* Primero, *la concepción estatutaria (Disp. Trans. 1.ª) de una discutida lógica de distribución de escaños*; en concreto, el EACan viene a partir de una suerte de *principio político-constitucional* (o de «*constitución material*», en la acepción italiana de esta noción) (20). Se trata del principio conocido como

(19) Gentilicio de la Isla de Fuerteventura.

(20) Como es sabido, nada tienen que ver la teorización italiana de la «*Constitución material*» (noción esta más tributaria de la teoría política que de la ciencia jurídica), construida sobre todo a partir de la obra clásica de Costantino Mortati (*La Costituzione in senso materiale*, Milán, 1940), y la acepción que esta fórmula cobra en el pensamiento normativista austriaco (como sistema de normas fundamentales para la producción de otras normas) tal como y aparece formula-

«triple paridad» (esto es: paridad entre el total de escaños asignados al conjunto de las islas mayores frente a los del conjunto de las periféricas; paridad entre los escaños de las islas integradas en cada una de las provincias frente a los de las islas de la otra; paridad entre el número total de los escaños de las islas menores de cada provincia frente a los de la respectiva isla capitalina) cuya vigencia no puede ser entendida sino como expresión de la inversión de la lógica del artículo 152 CE (proporcionalidad corregida en atención al territorio, y no al revés) (21). El problema constitucional es, por tanto, la preterición material de la proporcionalidad en beneficio de la territorialidad.

* Segundo, la *desproporción* existente en la relación deducible del número de escaños asignado a cada isla y el respectivo volumen de población representado (con la consecuencia inducida de la sobrerrepresentación de los electores residentes en las islas menos pobladas en el Parlamento canario, y la correlativa infrarrepresentación de los electores residentes en las islas más pobladas). El problema constitucional es aquí el desigual valor del voto de los electores, en función de la isla en la que residan, en la conformación de la representación de la voluntad popular canaria.

* Tercero, la *ausencia de mecanismos correctores de las variaciones poblacionales* (al modo de los imperantes para la elección del Congreso de los Diputados, en que se asigna a cada provincia/circunscripción plurinominal un

do por H. KELSEN: *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1983 (trad. esp., 2.ª ed., 3.ª reimpr., págs. 149-192). Distinta es también, por su parte, su ideación dominante en la doctrina alemana (cfr. K. HESSE: *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, trad. esp. de P. Cruz, págs. 16 y sigs.).

(21) Bien que «localizada» esta regla de la «triple paridad» en el centro del debate político-institucional canario desde la génesis misma de la experiencia autonómica, lo cierto es que la explicación del conjunto trabado de equilibrios sobre los cuales las fuerzas políticas representadas en las instituciones que (de acuerdo con el art. 143 y la Disposición Transitoria 1 CE), ostentando legitimación para la iniciativa estatuyente, entreveraron los acuerdos para su plasmación normativa en el borrador del EACan, no ha recibido hasta hoy un tratamiento escrito a la altura del carácter «materialmente constitucional» del problema.

Crece, ello no obstante, una «tradición oral» (conferencias, memorias periodísticas...) por la que los protagonistas del proceso estatuyente en Canarias (situados entonces en UCD y PSOE, fuerzas mayoritarias durante la Transición) han convenido en llamar «Pacto de las Cañadas» (por Las Cañadas del Teide, parque nacional escenario de la primera cocción del borrador estatutario en 1981-1982) al gran acuerdo político por el que se resolvió «integrar» los conflictos subyacentes al histórico «pleito insular» (tradicional enfrentamiento entre las Islas «mayores» de Gran Canaria y Tenerife) y a la marginación secular de las Islas «menores» de cada provincialidad por medio de la aseguración de las «tres paridades» descritas en el texto, bien que ello supusiera consagrar en el Estatuto una descomunal desigualdad del voto —dada la muy dispar distribución poblacional de las circunscripciones insulares— carente de parangón en el Estado autonómico.

mínimo de escaños (—dos, *ex art. 162.2 LOREG*—), correspondiendo los demás, a partir del tercero en adelante, a lo que en cada elección se deduzca del censo poblacional, que fluctúa en beneficio de las provincias receptoras y en perjuicio de las que pierden población). Esta ausencia de mecanismo corrector (la cual viene a contrastar, además, con su generalización en el Derecho electoral autonómico comparado) vendría a traducir además, en el plano normativo, la total desconsideración del factor poblacional en la determinación de la proporcionalidad, cuya proyección alcanzaría tan sólo al momento de la aprobación del EACan, pero cuya modulación se haría después imposible aún cuando la desproporcionalidad inicial de la *ratio* escaños/población se acentuase en el futuro, en modo que las más pobladas ganasen aún más electores (sin acrecer por ello escaños) mientras las menos pobladas quedasen desertizadas (sin perder por ello escaños). El problema constitucional afecta aquí, aunque desde otro ángulo distinto, al artículo 152 CE.

- c) *La fijación estatutaria de una original acepción de la «barrera de acceso» (SperrKlausel) cuya falta de parangón en el Derecho autonómico comparado (y, en lo que se nos alcanza, en el Derecho electoral comparado) se proyecta en dos vertientes (22)*

Una, su doble perfil (alternativamente, se exige haber superado, para poder participar del reparto insularizado de escaños en la circunscripción, el 3 por 100 regional o el 20 por 100 insular, en la redacción hoy derogada; el 6 por 100 regional o el 30 por 100 insular, en la actual redacción). Y otra, lo elevadísimo de esta barrera porcentual respecto de los sufragios de apoyo válidamente emitidos en uno y en otro niveles de actuación territorial.

En efecto, es evidente que el 6 por 100 del total del territorio afectado por la convocatoria es ciertamente un porcentaje altísimo, carente de parangón en Derecho autonómico comparado; pero aun más inusual es el 30 por 100 exigido, alternativamente, para participar del reparto a las candidaturas que operen en la circunscripción insular pero que no hayan alcanzado el anteriormente citado porcentaje regional. Como se desprende fácilmente, aquí el problema de constitucionalidad (concentrado, una vez más, en la Disp. Trans. 1.º2 EACan)

(22) Un buen instrumento de apoyo para la confrontación de los supuestos normativos de los distintos EE. AA. en materia electoral y de organización de la representación en la configuración de sus respectivas Asambleas Legislativas lo presta el volumen *Estatutos de Autonomía por materias*, MAP (Colección *Informes y Documentos. Serie Autonomías Territoriales*), 1991.

afecta nada menos que al derecho fundamental a la igualdad en el régimen de acceso al cargo público representativo (arts. 9.2, 14 y 23 CE; art. 149.1.1 CE). Pero también, *in extremis*, a la virtualidad constitucional normativa de los principios democrático, pluralista y participativo por los que se cualifica nuestro Estado constitucional como Estado democrático de Derecho (arts. 1.1 y 9.2 CE).

Y ello por dos razones: primera, porque, evidentemente, resulta ahora muchísimo más difícil que antes superar la frontera percentual obstativa al reparto de escaños cuando se presentan candidaturas sólo operativas en el ámbito de la circunscripción insular (nada menos que el 30 por 100 de los sufragios válidos emitidos en la misma); *segunda*, porque, a la vista de la muy desigual distribución poblacional en las distintas islas, tanto antes como ahora pueden producirse en la práctica fenómenos aberrantes no ya para la integridad del principio de igualdad en el acceso al cargo público (arts. 9.2, 14 y 23 CE), sino también para la misma eficacia normativa del principio democrático (arts. 1.1 y 9.2 CE).

Y todo ello sin hablar (pues pertenece al orden de lo extrajurídico) de los efectos que la modificación operada puede irrogar nada menos que en la legitimación social y política del sistema: baste pensar, para aproximarnos siquiera a esta dimensión del problema, en una lista insular que resulta excluida del reparto con el 28 por 100 de los votos en la Isla (o con el 29,64 por 100, que fue el porcentaje alcanzado en las últimas elecciones autonómicas por Plataforma Canaria Nacionalista, formación lanzaroteña que cuenta, en la actualidad, con cuatro diputados en la Cámara, todos ellos electos en esta circunscripción). Imaginemos el caso de que esta fuerza política deba verse obligada a ceder, *ope statutis*, sus oportunidades de obtener escaño alguno en favor de otra lista apoyada solamente por el 5 por 100 o el 4 por 100 de los votos en esa isla, pero concurrente también en otra isla más poblada, en la que sus apoyos le hayan permitido superar el otro tope, el 6 por 100 regional. Como se ve, también aquí hay material para un control de constitucionalidad que desee y sepa ir más allá de las consideraciones acogidas en el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo.

Finalmente, *dos ulteriores observaciones* parecen todavía oportunas antes de proceder al contraste de estas dudas de constitucionalidad.

* La *primera* concierne a la solución que en la actual redacción, a la vista de las dudas suscitadas en la etapa anterior a la reforma estatutaria, ha recibido un aspecto que había sido objeto de discusión en las anteriores coordinadas: Se trata, concretamente, del método de aplicación práctica y efectiva que la Administración electoral canaria (Junta Electoral de Canarias) había impreso a la interpretación del doble y alternativo carácter de las barreras (en modo que,

para computar la superación de la barrera regional del 3%, se computaban, aún cuando no quedaba claro en el texto estatutario anterior, todos los votos emitidos en favor de la distintas listas de un mismo partido o coalición en las distintas islas) (23).

En la actualidad esta interpretación (discutida en doctrina, incluso en su compatibilidad con la Constitución) ha quedado consagrada con la nueva redacción de la Disp. Trans. 1.^a EACan: a los efectos de proceder al reparto de escaños conforme a la fórmula D'Hondt, sólo serán tenidas en cuenta, además de la lista más votada en cada circunscripción insular (cláusula de caución cualitativa en favor de la lista más votada, como vamos a ver inmediatamente), aquellas candidaturas que hayan recibido un número de votos equivalentes, como mínimo, al 6 por 100 del total de votos válidos emitidos en la región (es decir, en la suma de toda las circunscripciones insulares) o el 30 por 100 de los votos obtenidos en la circunscripción insular de que se trate.

* La *segunda* observación concierne a la cautela que la propia EACan decidió, *in extremis* (la enmienda se adoptó en la fase terminal de su discusión parlamentaria, extraordinariamente compleja y movediza en todas sus fases), a la hora de prevenir, en el párrafo 2 de la Disp. Trans. 1.^a, el supuesto políticamente inadmisibles de que *la lista más votada en una isla* pudiese quedar excluida del reparto por no superar ninguno de los dos topes porcentuales: en efecto, cabe continuar objetando que la misma tacha política opera igualmente sobre cualquier otra lista que, no siendo (*cualitativamente*) la primera o «más votada», sí pueda (*cuantitativamente*) representar un porcentaje tan alto (28 o 29 por 100 y pico, tal y como resultó el caso de la candidatura de PCN en Lanzarote en las últimas elecciones autonómicas) como para, dicho en plata, no poder soportar, en términos democráticos, su descartamiento mecánico del reparto realizado conforme a la regla estatutaria.

El caso aquí insinuado parece del todo aberrante contra la lógica constitucional democrática, toda vez que hace posible que se produzcan situaciones discriminatorias carentes de fundamento objetivable, así como desprovistas de justificación razonable: y ello porque ser o no «primera fuerza» puede ser una contingencia enteramente independiente del volumen absoluto o relativo de población al que se represente con ello, máxime cuando se trata —como sucede en todos los casos— de una circunscripción plurinominal que ha de funcionar, por tanto, con una lógica distinta a la mayoritaria. Sigue siendo, no obstante, empíricamente posible que estas contradicciones puedan materializarse.

(23) Acerca de estas dudas interpretativas y de aplicación, puede consultarse F. RÍOS RULL: «Las barreras de exclusión en los sistemas electorales de las CC. AA.» (Comunicación presentada a las *IV Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1991).

Y es en atención a ello que merece la pena examinar su aparente compatibilidad con la Norma constitucional, en relación con su eventual enjuiciamiento en la sede de la jurisdicción constitucional del TC.

2. *El examen de constitucionalidad*

Una vez diseccionadas las *dudas de constitucionalidad*, procede efectuar aquí una evaluación prospectiva acerca de las correspondientes impugnaciones de constitucionalidad, más allá incluso de los límites conceptuales y jurídicos en los que se circunscribe el interpuesto recurso directo de inconstitucionalidad contra la nueva redacción adoptada por el EACan en la LO de reforma aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados y publicada por el BOE el pasado 31 de diciembre. No es preciso recordar aquí que, en virtud de la LOTC (arts. 1.1, 28, 29 y 39), el TC, en cuanto «intérprete supremo» y guardián de la Constitución, está facultado para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, así como la de aquellos otros de la misma ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia, fundándose para ello en cualquier precepto constitucional, «haya o no sido invocado en el curso del proceso» (art. 39.2 LOTC, *in fine*).

Seguiremos para ello el mismo orden lógico propuesto en la identificación de los problemas.

A) *La circunscripción insular*

Abordemos el primer punto de discusión: la alegada inconstitucionalidad de la consagración de la Isla como circunscripción electoral, por la preponderancia del factor territorial sobre la proporcionalidad con respecto al volumen de población, con inversión, por tanto, de la lógica impresa en el artículo 152 CE.

Acerca de ello, procede apuntar lo siguiente:

— El TC tiene afirmado (SSTC 38/1983, en proceso de declaración de inconstitucionalidad sobre el régimen electoral general; 72/1989, en proceso de amparo sobre barreras electorales en el caso canario; y 193/1989, en proceso de amparo sobre barreras electorales en el caso murciano, entre otras) que la virtualidad normativa de la regla de la proporcionalidad debe ser valorada en el interior de un sistema globalmente considerado, y dentro de éste, en el seno de cada circunscripción tal y como ésta (o éstas) haya(n) quedado delimitada(s) por el le-

gislador (24). El legislador orgánico estatutario y, en su caso, el legislador autonómico en materia electoral disponen de un legítimo arbitrio (ámbito de decisión) para determinar los rasgos operativos globales del sistema electoral para las elecciones autonómicas dentro de los límites constitucionalmente indisponibles: lo dispuesto en el artículo 152.1 CE (para el legislador autonómico) y el respeto a la igualdad de las condiciones de ejercicio del derecho de sufragio, así como la observancia de un régimen no discriminatorio de disfrute del derecho fundamental de participación y acceso a los cargos públicos (arts. 14 y 23 CE), cuya garantía compete, en última instancia, al legislador estatal (art. 149.1.1 CE) (25).

Este margen de decisión que queda a disposición del legislador estatutario (o autonómico, en su caso) comprende también, desde luego, el relativo al tamaño y número de las circunscripciones en el ámbito autonómico (distrito único vs. circunscripción provincial, comarcal, insular o de otra naturaleza) y traduce, normativamente, una decisión política que corresponde adoptar a los órganos representativos con potestad legiferante. Así, varias CC. AA. uniprovinciales (Navarra, Madrid, La Rioja) han optado por asumir la circunscripción unitaria, mientras otras igualmente uniprovinciales han acogido técnicas pluricircunscriptoriales (Asturias: tres; Murcia: cinco; Baleares: tres insulares). Por su parte, en alguna C. A. pluriprovincial se discute abiertamente la oportunidad de sustituir la circunscripción provincial por otra modalidad (única en Castilla-La Mancha; comarcal en Cataluña).

(24) Una visión más completa de la jurisprudencia constitucional sobre el Derecho electoral en el Estado autonómico debería integrar también la lectura de las SSTC 36/1981 (*caso Inmунidades autonómicas*), 40/1981 (*Senadores Vascos*), 154/1988 (*Censo electoral*) y 28/1991 (*Parlamento Europeo*).

(25) Sobre el alcance de esta cláusula del artículo 149.1.1 CE —se quiera o no, insertada en una norma atributiva de competencias exclusivas al Estado— la literatura doctrinal ha comenzado a florecer en fecha relativamente reciente. Cfr., por todos, J. PEMÁN GAVÍN: *Igualdad de derechos y autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1992; J. TUDELA ARANDA: *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, IVAP, Madrid, 1994. En cuanto a la jurisprudencia constitucional, baste remitir a las sentencias pioneras en la materia: SSTC 37/1981, 37/1985 y 87/1985.

Para una aproximación a la problemática constitucional de los derechos establecidos en el artículo 23 CE, cfr., por todos, A. SÁNCHEZ BLANCO: «Los derechos de participación, representación y acceso a funciones y cargos públicos: la corrección de la unilateral perspectiva política», *REDA*, núm. 46, 1985; M. PULIDO QUECEDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas*, Civitas, Madrid, 1992; F. J. GARCÍA ROCA: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 CE)», en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 42, 1995; del mismo autor: «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 CE», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995.

En principio, todas estas construcciones resultan constitucionales por su compatibilidad con la Constitución. Pero ni al Poder Judicial ni al TC compete en manera alguna suplir en esta tarea al poder legislativo.

Sí que procede, en cambio, disentir en este punto de la argumentación sostenida por el Defensor del Pueblo en la interposición de su recurso directo contra la LO 4/1996. En éste, efectivamente, el Defensor del Pueblo vincula la relevancia del «factor insular» en la *mens constituentis* (traducida en el mandato de que cada Isla cuente con un Senador, al menos, en la conformación del Senado como «Cámara de representación territorial», art. 69.1 CE) con una consecuencia jurídica carente de apoyo: la de que la «representación de la Isla» deba o pueda provenir solamente de una fuerza de radicación exclusivamente insular o insularista. Por el contrario, nada obsta a que la adecuada representación de una Isla pueda venir garantizada por una fuerza política de implantación suprainsular (sea regional, sea nacional), en modo que la regla de la proporcionalidad venga sistémicamente asegurada en el marco del Derecho electoral configurador del Parlamento canario *en su globalidad*, y no individualizada en todas y cada una de las circunscripciones insulares. Dicho en términos de analogía: no atenta contra la regla de la proporcionalidad en las Cortes Generales el que, en las circunscripciones senatoriales de las Islas menores, el sistema operativo sea el mayoritario en su modalidad uninominal (art. 69.3 CE) (26).

— Otro enjuiciamiento distinto, mucho más matizado, ha de corresponder, en cambio, a la crítica de la inversión de la lógica del artículo 152.1 CE (preponderancia de la representación de las distintas zonas del territorio por encima de la proporcionalidad con respecto a la población).

Dos líneas de razonamiento merecen aquí ser exploradas.

De un lado, que *una cosa es consagrar la isla como circunscripción (decisión perfectamente legítima) y otra partir de la isla como factor de reparto de escaños en modo que la proporcionalidad quede totalmente desdibujada.*

En este sentido, el Derecho autonómico comparado nos proporciona solamente otro único caso de preterición de la lógica de la proporcionalidad en beneficio del factor de la territorialidad: se trata de la C.A del País Vasco, cuyo sistema electoral consagra, como es conocido, un reparto paritario de escaños parlamentarios (25, 25 y 25) entre las tres circunscripciones estatutariamente reconocidas (los territorios históricos de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, cuyas disparidades poblacionales alcanzan un índice de cuatro a uno). Ahora bien,

(26) Un examen exhaustivo de la posición del Senado como «Cámara territorial» y los criterios de elección de los denominados «Senadores autonómicos», en R. PUNSET: *El Senado y las CC. AA.*, Tecnos, T. Clave, Madrid, 1991.

debe inmediatamente advertirse que ésta, como otras muchas anomalías constitucionales en la configuración normoinstitucional de la C.A vasca (como, en análoga medida, sucede con la Comunidad Foral de Navarra) reclaman una legitimación absolutamente específica, no parangonable (y, por tanto, no «exportable») en la Disposición Adicional 1 de la propia Constitución (27).

Además, tal y como en su día advirtiera el prof. G.Trujillo (28), el EAPV se abstuvo, en su día, a la hora de configurar el régimen del sufragio para las elecciones autonómicas del PV, de calificar a éste como «igual» *En efecto, el EAPV habla de «sufragio universal libre, directo y secreto», pero no de «sufragio igual», a diferencia del EACan, cuyos antiguo artículo 8 y actual artículo 9 sí recogen esta relevante adjetivación al hablar de «sufragio igual».* Si hay que entender que el mandato de igualdad de los sufragios adquiere un peso distinto en el caso canario respecto del caso vasco, queda planteada aquí una primera duda de constitucionalidad.

Pero es que, *por un segundo lado*, la preterición de la lógica de la representación proporcional de la población en beneficio de la lógica de la representación territorial encuentra, en el caso canario, un refuerzo cuya localización en el texto estatutario no ha sido, hasta la fecha, sometida a discusión, pero cuyo tenor literal alimenta, por su parte, dudas de constitucionalidad: se trata de la redacción del artículo 11.3 EACan (actual art. 12.4), en el que se consagra la posibilidad de que, «cuando al menos los dos tercios de los Diputados *representantes de una isla*» se opusieran a la adopción por mayoría de un determinado acuerdo «por considerarlo perjudicial» para esa isla, el asunto quedará pospuesto para la sesión siguiente. Pues bien, una abundante jurisprudencia constitucional ha delimitado el perfil del mandato parlamentario como un mandato que vincula al representante electo con la totalidad de los electores a través de la construcción de la representación de la soberanía po-

(27) Para una aproximación a las virtualidades normativas de la Disposición Adicional 1 CE, así como a su proyección sobre la cláusula de «actualización general» de la foralidad «en el marco de la Constitución y de los EE. AA.», puede consultarse, por todos, los trabajos de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los derechos históricos de los Territorios Forales*, CEC, Madrid, 1986; J. CORCUERA ATIENZA: «La constitucionalización de los derechos históricos: fueros y autonomía», en *REDC*, núm. 11, 1984, págs. 9 y sigs.; del mismo autor: *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*, CEC, Madrid, 1991, y para el caso navarro, VV. AA. (dir.: J. A. SANTAMARÍA PASTOR): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, Madrid, 1992, en especial, el Comentario al Título Preliminar (J. A. RAZQUIN LIZARRAGA), págs. 12-143. En cuanto a la jurisprudencia constitucional, los pronunciamientos clave continúan siendo las SSTC 16/1984, 5/1987, 8/1987, 179/1989, 76/1988 y 140/1991.

(28) Cfr. «El Estado y las CC. AA. ante la exigencia del voto igual», *art.cit.*, págs. 31 y sigs.

pular, pero no con el territorio circunscriptcional en el que ha tenido lugar la elección (29).

Vinculando, por un lado, la preeminencia de la isla en la configuración del sistema electoral por la vía del reparto territorializado de escaños con total desatención de la población residente en cada territorio, con el dato, por otro lado, de la inconstitucional consagración de una espuria «representación de la isla» en perjuicio de la constitucionalmente correcta representación popular (de electores), se abre paso claramente la argumentación que cuestiona la constitucionalidad del tenor estatutario descrito.

B) *El reparto de escaños*

Pasamos ahora a examinar el segundo frente: la desproporción del reparto insularizado de escaños en relación con el volumen de población residente. Procede atender los tres aspectos diferenciados del problema, tal y como se vio en el apartado anterior.

— *En primer término, parece técnicamente inviable someter a enjuiciamiento de constitucionalidad la regla de las «tres paridades», bien que, ello no obstante, la referida regla sea objeto de una muy fundamentada y constante crítica política. Y ello por la simple y buena razón de que no queda impresa como tal en el texto estatutario. El juicio de constitucionalidad debe proyectarse solamente —y así lo ha afirmado el TC en infinitas ocasiones— sobre el tenor literal de un precepto específico contenido en una norma con rango o fuerza de ley, no sobre el subyacente «espíritu legiferante» ni sobre las intenciones más o menos confesadas del legislador del que proceda el texto susceptible de examen, ni, muchísimo menos, sobre los supuestos políticos sobre los que descansó el consenso o acuerdo mayoritario que precedió a su redacción. Lo que contiene el EACan no es la consagración normativa de tres o cuatro paridades, por injustas que éstas sean o por implícitas que estén en ese reparto de escaños, sino un reparto de escaños que no resulta, *prima facie*, incompatible en su tenor con la Constitución.*

— *Ahora, en segundo lugar, otro análisis concierne a la desproporción in-*

(29) Sobre la configuración constitucional de la representación, véase F. CAAMAÑO: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993; acerca de la cuestión de la proporcionalidad como criterio articulador de la representación, ver L. M. Díez-PICAZO: «El criterio de representación proporcional del artículo 68.3 CE: su alcance y proyección», en VV. AA.: *Estudios sobre la Constitución española de 1978 (Homenaje al Prof. E. García de Enterría)*, vol. III, Civitas, Madrid, 1991, págs. 2057 y sigs.

herente a dicho reparto de escaños en atención al factor poblacional en cada isla.

De lo que se trata aquí es de invitar al TC a acometer un *examen de razonabilidad*. Como es conocido, el *test de razonabilidad (análisis de la constitucionalidad de un determinado régimen jurídico consagrador de un tratamiento jurídico desigual de lo que es fácticamente desigual, atendiendo a la objetivación de esa desigualdad fáctica, a la legitimidad de la finalidad perseguida y a la adecuación y proporcionalidad de la medida desigual para conseguir la protección del fin constitucionalmente legítimo)* incorpora un patrón de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las normas que, procedente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, y de las Cortes Constitucionales europeas, ha sido ampliamente ensayado y aplicado por el TC (30).

En concreto, se trataría de forzar del TC el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una regla de proporcionalidad que permite la coexistencia en el sistema de disparidades tales en la *valencia del voto (valor político del voto a la hora de influir en la consecución de un escaño y en la correlativa formación de mayorías en el Parlamento canario)* como las que se registran en el sistema canario: ¿Resulta, en otras palabras, compatible con la lógica de la proporcionalidad un sistema que consagra, frente a la «resistible» disparidad 1/4 del voto del elector soriano frente al del madrileño en el Congreso de los Diputados, o frente a la relación 1/4,4 en el Parlamento vasco, la «irresistible» o «insoponible» disparidad que pondera al elector herreño con una valencia de voto diecinueve veces superior a la del elector grancanario?

— En fin, en tercer lugar, el *test de razonabilidad* concierne por igual al problema de la ausencia de criterios de corrección del reparto de escaños inicialmente adoptado (el reflejado en la Disp. Trans. 1.^a EACan) al margen de las variaciones de población eventualmente constatables. Procedería aquí argumentar la crítica de inconstitucionalidad sobre la base de que este dato evidencia claramente la postergación del mandato de la proporcionalidad en beneficio exclusivo de la insularidad. El EACan no se ha esforzado, según esta argumentación, por combinar ambas variables, como mandataria el artículo 152.1 CE, sino, exclusivamente, por ponderar el factor circunscriptivo insular, si bien

(30) Aunque, de un modo u otro, la práctica totalidad de la literatura doctrinal en torno a los métodos argumentativos de la jurisdicción constitucional se halla determinada por la necesidad de ponderar el parámetro de la «razonabilidad», una aproximación inicial a sus problemas puede obtenerse en la lectura de A. CARRASCO PERERA: «El juicio de razonabilidad en la Justicia Constitucional», *REDC*, núm. 11, 1984, págs. 39-105, y E. ALONSO GARCÍA: *La interpretación de la Constitución*, CEC, Madrid, 1984.

abriendo la puerta a una tibia modulación proporcionalizante, obediente al desigual peso poblacional de las distintas islas en el momento de la aprobación de la norma estatutaria.

Además, la falta de razonabilidad del reparto así cristalizado puede enfatizarse aún más si se repara en que hubiera sido perfectamente posible atribuir un mínimo de escaños a cada isla (cumpliendo así el mandato de atención a las «diversas zonas del territorio») asignando los demás en función de la población respectiva (con lo que el reparto inicial hubiera podido bien ser el que la refleja el EACan), aunque, eso sí, todo ello sin perjuicio de la previsión de un mecanismo para corregir *pro futuro* tal distribución inicial de acuerdo con las eventuales variaciones poblacionales.

C) *Las barreras de acceso*

Tal y como señalábamos, el tercer frente de análisis se cierne sobre la cuestión de las barreras previstas para poder acceder al reparto insularizado de escaños por medio de la fórmula D'Hondt.

También aquí el problema debe ser abordado a través de los parámetros de la razonabilidad de la decisión arbitrada por el legislador (estatutario, en este caso). En efecto, el Derecho autonómico comparado nos presta múltiples ejemplos de utilización (en principio, constitucionalmente legítima) de la técnica de la barrera electoral (del 3 al 5 por 100, sobre bases regionales o circunscriptoriales, según las distintas variaciones: Cantabria, Madrid, País Vasco y La Rioja la cifran en el 5 por 100 circunscriptorial; Murcia y la Comunidad Valenciana en el 5 por 100 regional; el resto, en el 3 por 100 circunscriptorial). Pero lo que desde luego no encontramos en ese Derecho comparado es el recurso, primero, a una doble modalidad (alternativa) de barreras, como tampoco, segundo, porcentajes tan imponentes y difíciles de superar como los exigidos en el sistema canario. Especialmente en la última redacción estatutaria, cuyo enjuiciamiento procedería calibrar ahora en el curso de los primeros tres meses desde su entrada en vigor.

Lo primero que hay que asumir es que la jurisprudencia constitucional ha consagrado en varias sentencias de amparo la legitimidad de la técnica de la barrera de acceso (SSTC 72/1989, 193/1989). Aún más: ha consagrado, específicamente, la legitimidad de la técnica de la doble barrera alternativa (los anteriores 3 por 100 regional y 20 por 100 insular) de acuerdo con la finalidad (constitucionalmente legítima) con la que se la ha concebido en el sistema canario.

En concreto, la STC 72/1989, de 20 de abril, resulta a estos efectos alta-

mente ilustrativa. Se trata de la decisión por la que se desestima el amparo impetrado por el candidato de Unión Canaria de Centro, Gregorio Toledo, contra el Acuerdo de proclamación de electos de la Junta Electoral de Canarias después de las elecciones autonómicas de 1987. Se enjuicia en esta sentencia la conformidad con la CE de las dos barreras electorales alternativas entonces vigentes. Concluye el TC (Sala 2, Ponente: Magistrado E. Díaz Eimil) que una y otra resultan constitucionales dadas las peculiaridades del presupuesto geofísico canario y la necesidad de atender las exigencias de la representación en un territorio fragmentado en el que la población se halla desigualmente repartida.

Pues bien, aun por encima del carácter a primera vista disuasorio de este pronunciamiento, cabe todavía barajar las siguientes objeciones:

a) *Primera*, las sentencias de amparo (pronunciadas por las Salas, y no por el Pleno del TC: art. 11.1 LOTC) ofrecen un valor doctrinal relativo (su proyección concierne a cada supuesto concreto, *ex* artículo 164.1 CE, pero difícilmente encierran jurisprudencia de alcance general y vinculatoriedad *erga omnes*) (31).

b) *Segunda*, una cosa es la legitimidad (en abstracto, y en principio) de una doble barrera electoral sensible al factor circunscriptivo de la insularidad, y otra muy distinta evaluar los concretos efectos desigualitarios (empíricamente objetivables con ejemplos cuantitativos bien ilustrativos al respecto) que esas barreras puedan llegar a irrogar no ya sobre el sistema político canario (por la vía de la conformación del Parlamento Canario, en cuya confianza debe descansar el Gobierno) sino sobre la caracterización jurídica de la representación y sobre el derecho igual de acceso a los cargos públicos (SSTC 51/1984, 71/1989, 76/1989, 79/1989, 44/1995, entre otras). Dicho de otra manera: en algún momento habrá que pasar, siquiera por acumulación, de lo cuantitativo a lo cualitativo: si todavía el 20 por 100 es constitucional (porque, según el TC, facilitaría el acceso a la Cámara autonómica a fuerzas parlamentarias exclusivamente insularistas), puede ser, sin embargo, que haya dejado de serlo el «salto» al 30 por 100 (porque su efecto, en la práctica, empieza a ser el contrario del que justificaba la recepción del 20 por 100), toda vez que este incremento consagra y hasta «congela» o «petrifica» el espectro tripolar hoy imperante en la Cámara autonómica (PP, CC, PSOE), al punto de hacer impensable o extremadamente arduo el acceso de otras fuerzas al reparto de escaños.

El *test de razonabilidad* al que se apremia al TC viene a apoyarse aquí en la aportación de *ejemplos cuantitativos* de especial impacto, en modo que que-

(31) Sobre este extremo, cfr. J. L. REQUEJO, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, M. MEDINA GUERRERO y A. J. GÓMEZ MONTORO: *Jurisidicción y procesos constitucionales*, cit., especialmente el Capítulo VI: «Los efectos de la sentencias del Tribunal Constitucional», págs. 141-153.

dan de relieve los *irrazonables perjuicios (por desproporcionados y carentes de toda adecuación al fin supuestamente perseguido) que a la representación se causan y, como consecuencia, lesionan el régimen de disfrute de los derechos contemplados en el artículo 23 CE* (32).

Puede pensarse, a este objeto, en diversos supuestos prácticos prestados por las elecciones autonómicas de 1991 (estudiados en su día por los profesores J. Hernández Bravo de Laguna y F. Ríos) (33): Asamblea Mayorera (AM) y Agrupación Herreña Independiente (AHI) obtienen, respectivamente, 3 escaños y un escaño con el 0,8 y 0,2 por 100 de los votos válidamente emitidos por el conjunto de los electores canarios, mientras otras formaciones (—como la concreta formación de Unión Canaria de Centro, UCC, que quedó fuera del reparto en las elecciones autonómicas de 1987, dando pie al recurso de amparo impetrado por el candidato G. Toledo, denegado en la citada STC 72/1989—) no alcanzan representación con un 2,34 por 100 de ese mismo total, ascendiente, en términos absolutos, a más de diez veces los votos obtenidos por las fuerzas insularistas anteriormente citadas.

c) *Tercera*, y más importante, la STC 72/1989 se ocupó de valorar un caso práctico de aplicación de las barreras anteriormente imperantes, mientras que el escenario descrito por la actual normación estatutaria ha cambiado, por un lado, en lo *cuantitativo* (al incrementar los porcentajes del 3 por 100 regional al 6 por 100 y del 20 por 100 insular nada menos que al 30 por 100), al tiempo que, por otro lado, en lo *cualitativo* (al determinar tres vías de acceso al reparto de escaños, revestida cada una de desigual proyección en las distintas islas y determinantes, por tanto, de efectos desiguales en la regulación del derecho fundamental de acceso a cargos públicos: *una*, la de formar parte de la lista más votada (independientemente del porcentaje de apoyos respecto del total regional o del total insular) por el solo hecho de serlo (lo que se puede conseguir, en una situación concreta de gran dispersión del voto, con un 10 por 100 de apoyos del total de la respectiva isla); *otra*, la de superar el 6 por 100 regional (lo que sólo está al alcance de aquellas fuerzas políticas que concurren

(32) Tales ejemplos aparecen relacionados tanto en la documentación consignada en los *Antecedentes* del recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo como en los dictámenes aportados por algunas de las fuerzas políticas solicitantes de la incoación del mismo. En cuanto a las posibles lesiones a los derechos fundamentales del artículo 23 CE, véase, junto a las referencias ya citadas, la revisión efectuada por F. J. GARCÍA ROCA en sus trabajos: «Los derechos de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», en *RVAP*, núm. 40, 1994; y «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 CE», en *RCG*, núm. 34, 1995.

(33) Estudios ambos compilados en J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA: *Informe sobre el sistema electoral canario*, op. cit.

en las dos islas más pobladas, Gran Canaria y Tenerife, puesto que en las restantes no es posible superarlo ni siquiera si se alcanza con el 100 por 100 de los votos válidos emitidos en las islas menores, puesto que, en varias de ellas, el censo electoral total no llega nunca a ascender al 6 por 100 regional); y *tercera*, la de superar el 30 por 100 insular (con lo que se puede dar la desigualitaria e irrazonable situación de quedar excluido del reparto de escaños con el 29 por 100 de los votos emitidos en Lanzarote, mientras que se accede a ese reparto (y eventualmente a escaño) con el 10 por 100 de los votos de la isla de El Hierro (lo que, sin mayores problemas, puede conseguirse apenas con 200 votos), siempre que se haya sido primera fuerza en la misma, aún cuando ese porcentaje represente a un número de electores espectacularmente inferior al del partido *conejero* (34) excluido del reparto (!!!).

III. CONCLUSIONES

Para concluir este intento de aproximación a la evaluación de las líneas de controversia barajables de cara al enjuiciamiento de la constitucionalidad de los comentados preceptos del EACan reformado (su Disp. Trans. 1.^a, su artículo 9.2 y, al límite, la relación de esta con el nuevo artículo 12.4, en cuanto habla de «*representantes de una isla*»), procede aquí tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1) Es cierto, en primer lugar, que *jamás*, hasta la fecha, ha declarado el TC la inconstitucionalidad de una norma estatutaria. De modo que, al margen incluso de las impresionantes consecuencias políticas que tendría un pronunciamiento de inconstitucionalidad sobre un precepto estatutario concerniente, nada menos, al sistema electoral (deslegitimación del sistema; inseguridad jurídica; repercusión sobre el siguiente emplazamiento electoral de 1999, teniendo en cuenta los *tempos* procedimentales con los que trabaja el TC y la dificultad de impulsar legislativamente una nueva reforma estatutaria en este punto), tal resistencia jurisprudencial (perfectamente constatable, por ejemplo, en las SSTC 16/1984, 89/1984 o 99/1986) prestaría un claro indicio de las dificultades de la vía aquí evaluada (35).

(34) Gentilicio de Lanzarote.

(35) Dos órdenes de consideraciones podrían contribuir a explicar esta actitud de resistencia doctrinal en la jurisprudencia del TC [—especialmente evidenciada en la STC 89/1984, acerca del «contenido mínimo de la reserva estatutaria» en el caso de la remisión a normas infraestatutarias de la fijación de la sede de las instituciones autonómicas, contra el tenor literal del artículo 147.1.c) CE; o, por mentar otro ejemplo, en el caso de la convalidación de las llamadas «cláu-

2) *El flanco más vulnerable del nuevo texto estatutario, desde el punto de vista constitucional (que es el aquí nos importa) no está en las «tres paridades» ni en la desproporción de las valencias del voto, sino en la irrazonabilidad de la proyección de este régimen de reparto de escaños (cristalizado en el EACan, sin criterio corrector profuturo, tal y como se ha advertido) en un desigual disfrute del derecho de acceso al cargo representativo, lesivo pues del derecho del artículo 23.2 CE. Dicho en otras palabras, el régimen electoral hoy vigente sienta bases objetivas para que puedan producirse discriminaciones carentes de fundamento razonable (y proporcionado a su fin) en el acceso a cargo público en las elecciones autonómicas. Máxime si se contempla que la «vuelta*

sulas subrogatorias» de los EE.AA, laboriosamente enhebrada en las SSTC 56/1990 y 62/1990]. De un lado, la necesidad de atender las importantes dificultades político-constitucionales deducibles de los supuestos en los que la cuestión aquí tratada ha venido a plantearse (cfr. P. CRUZ VILLALÓN: «La Constitución territorial del Estado», *Autonomías*, núm. 13, 1992, y C. AGUADO RENEDO: «La contribución de la jurisprudencia constitucional a la delimitación del ámbito territorial de Castilla-León», *Autonomías*, núms. 13 y 14, 1992); de otro, la consecuencia derechamente inferible de la especial posición de los EE. AA. en el sistema de fuentes (véase F. BALAGUER CALLEJÓN: *Las fuentes del Derecho*, op.cit.), en su calidad de normas completivas de la denominada «Constitución territorial del Estado» (P. CRUZ VILLALÓN), en modo que la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma estatutaria vendría a suscitar en España un conflicto similar al que en el ordenamiento constitucional italiano representó en su día la Sentencia constitucional 6/1970 de la Corte Costituzionale, por la que se estableció la incompatibilidad de los artículos 26 y 27 del *Statuto Speciale* para la Región de Sicilia (adoptado allí por Ley Constitucional 2/1948, de 26 de febrero, equiordenada en rango a la propia Constitución de 1948) con el artículo 112 de la Constitución: se trataría en otras palabras, de una reactivación o «reentrada» del dilema —bien que por una segunda «puerta»— de la «inconstitucionalidad de normas constitucionales».

En todo caso, es evidente que si, en general, la prevención del TC ante la perspectiva de declarar la inconstitucionalidad de un precepto contenido en un Estatuto de Autonomía está de por sí bien justificada, habrá de estarlo también, y en modo muy especial, tratándose de la regla en la que se determina el «sistema electoral». No sólo por su proyección —retrospectiva, presente y prospectiva— sobre la legitimación de origen y de ejercicio de las instituciones y hasta de la experiencia de la democracia en sí misma, sino también, y sobre todo, por los interrogantes de calibre sobre los que un fallo estimatorio del recurso debería arrojar alguna luz. Piénsese, por ejemplo: ¿En qué situación quedaría un Parlamento instituido a partir de una regla electoral que ha sido posteriormente declarada inconstitucional? ¿Qué efectos produciría dicha declaración sobre los actos, normativos o no, producidos por ese Parlamento —o por otros anteriores, constituidos de conformidad a los mismos o análogos principios a los que hayan sido declarados inconstitucionales— hasta ese momento? ¿Qué Derecho regularía el proceso conducente a la constitución de un nuevo Parlamento? ¿Cabe pensar, en este caso, en una desvinculación de la declaración de inconstitucionalidad con respecto al efecto anulatorio del artículo 39 LOTC, ensayada, por ejemplo, en la STC 45/1989, siguiendo el modelo proporcionado por la regulación de la Justicia constitucional alemana? ¿Cabe pensar, incluso, en una eventual sentencia nomotética, o en una a la que se incorporasen mandatos al legislador estatutario y/o autonómico?

de tuerca» experimentada en la reforma (al aumentar, áun más, los porcentajes de acceso desde los ya notables 3 y 20 por 100 a los insoportables 6 y 30 por 100) no sólo se está imponiendo una dificultad prácticamente inasumible al pluralismo político en el Parlamento regional, sino que se está actuando en contradicción con la justificación aducida por el propio TC en su STC 72/1989 para «convalidar» la barrera «alternativa» del 20 por 100 insular: hacer posible el acceso al Parlamento regional a formaciones de raíz exclusivamente insular (lo que a partir de ahora será prácticamente imposible...a no ser que dicha fuerza se «confedere» en Coalición Canaria para asegurar así su propia supervivencia como formación insularista, que es de lo que políticamente se trata). En la práctica, la «vuelta de tuerca» así operada trasluce tanto como evidencia una *intento* política cuya constitucionalidad merece ser discutida: congelar — «petrificar», si se quiere— el actual espectro parlamentario canario, haciendo casi inviable cualquier «inmisión» de ninguna nueva fuerza insularista que no desee coaligarse o confederarse en CC (: «advenedizos, abstenerse»).

3) *Especialmente reprochable parece, además, el incremento de las barreras de acceso y su eventual proyección sobre un irrazonable* (por falta de adecuación y de proporcionalidad) *perjuicio del igualitario disfrute de los derechos políticos de participación y de representación*. Esta vía se perfila así como la de mayor provecho. En otra palabras: se trata, a mi juicio, de aquélla que más probabilidades tendría de prosperar en el marco impugnatorio de un proceso constitucional ante el TC, siempre y cuando apareciera presentada, debidamente argumentada, conforme a la jurisprudencia del TC, sobre *parámetros de razonabilidad* así como que, sobre todo, apareciese debidamente ilustrada con los impactantes supuestos (cuantificados) de aplicación empírica de un régimen jurídico del que bien cabe predicar la generación directa de desigualdades carentes de legitimación objetiva, anudable, en consecuencia, a una conculación del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad *también* en el legislador (art. 9.3 CE). En otros términos: con la nueva redacción no solamente se potencian las trabas irrazonables al acceso al cargo público representativo en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), sino que se crea un nuevo frente de desigualdad carente de parámetro alguno de objetivación: ser la «fuerza más votada» puede ser, en la práctica y la experiencia electoral, resultante aleatoria de la distribución y/o dispersión del voto en cada circunscripción insular (por no incorporar también la incidencia relativa de la abstención registrada en cada circunscripción insular), con total independencia del volumen de población al que cuantitativamente se represente, siendo o no siendo, en cada caso, el «más votado» en una isla.

4) En última instancia, es cierto que *todos los analistas pueden muy bien coincidir en evaluar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad co-*

mo la expresión del fracaso de la sede natural de la impugnación subyacente: la negociación política de un aspecto fundamental de la constitución material de Canarias.

Es evidente que corresponde a la política seducir a la opinión pública canaria sobre el mérito de las críticas aquí puestas de relieve. Y es evidente también que los problemas del sistema electoral canario trascienden holgadamente el plano constitucional. Tanto porque, por un lado, ni la estimación, en su caso, ni la desestimación por el TC del recurso entablado por el Defensor del Pueblo significarían, respectivamente, la solución ni la absolución de los reproches alegados y otros como los aquí analizados, cuanto, por otro lado, porque las líneas teóricas de impugnación frente al sistema no son ni coincidentes ni compatibles entre sí. De hecho, el Defensor del Pueblo ha acogido tan sólo una concreta y parcial línea de impugnación. Pero hay otras, muy variadas e incluso contendientes entre sí.

El sistema electoral canario tiene, en efecto, enemigos entre los denominados «insularistas profundos» (PIL, por ejemplo) y entre los «insularistas de segunda generación» (PGC, por ejemplo). Pero también entre los acérrimos defensores de una circunscripción regional que proporcione una cierta cohesión, hasta la fecha inédita, al discurso y a la vida política autonómica; sea complementariamente a las circunscripciones insulares (asignando los diez escaños todavía disponibles según el marco estatutario a una segunda papeleta con listas de ámbito regional), tal como propugna el PSC-PSOE, sea sustituyendo las circunscripciones insulares por una circunscripción regional, como propugna IUC, hoy extraparlamentaria (y en clara situación de riesgo de perpetuarse como tal, en caso de que se consolide la actualmente discutida disposición estatutaria).

Ninguna sentencia constitucional va a solucionar un problema de tan hondo perfil político. Ninguna de las contradicciones detectables entre las propuestas políticas de los distintos adversarios del actual sistema electoral puede venir dilucidada en un pronunciamiento estrictamente jurisprudencial sobre las limitaciones constitucionales obrantes sobre sus actuales supuestos. En otras palabras: sea cual sea el hipotizable fallo del TC, corresponderá a las fuerzas políticas adoptar las medidas político-legislativas oportunas para pacificar la cuestión. Porque ni la desestimación acallaría las protestas de antidemocraticidad, ni la estimación repararía el desconcierto normativo y el desafío político-estatuyente a los que se verían abocadas las fuerzas representativas. Tanto en uno como en otro caso, quedará todo por hacer al día siguiente de la adopción del fallo jurisdiccional por el pleno del TC.

De hecho, la opinión pública tiene derecho a cuestionarse —y así lo hace, a todas luces— cuáles serían las consecuencias jurídicamente deducibles de un

eventual fallo estimatorio. Y ello tanto en el caso de que este fallo se produzca antes de la celebración de las próximas elecciones autonómicas (previsiblemente, el cuarto domingo de mayo de 1999, *ex art.42 LOREG*), dada la envergadura del desafío político-legislativo a abordar en tan apretada coyuntura y dadas también las limitaciones que al contenido del fallo impone la propia LOTC (en especial, su art. 39), como si dicho fallo se produce con posterioridad a la cita electoral (por la discusión pendiente sobre la legitimidad del sistema, y por la eventual deslegitimación retroactiva que podría proyectarse sobre sus resultados y el escenario político correlativo).

Pero este enfoque trasciende el punto de vista *político* para adquirir relevancia *constitucional* cuando se advierte que *todo el sistema que ha sido aquí examinado no es, en rigor, el reflejo de un mandato estatutario de regulación en materia electoral autonómica. Se trata, más propiamente, de un Derecho transitorio* (de ahí su ubicación en una Disp. Trans. del EACan) *que el legislador electoral autonómico podría y debería sustituir por un régimen legal (diferente al actual, si así fuera su designio, por la mayoría de dos tercios del Parlamento Canario estatutariamente exigida en la misma Transitoria) con vocación definitiva.*

Y esta conclusión comprende tanto la posibilidad de reconducir a la sede natural de la discusión y la negociación política (el Parlamento Canario) la «*re-asignación de escaños*» en modo más proporcional, cuanto la de maximizar las posibilidades estatutarias (ampliando de sesenta a setenta el número de sus miembros) *introduciendo una «octava» circunscripción regional*, tal y como propugnan algunas fuerzas en presencia (el PSC-PSOE, entre ellas). Ello sería compatible con el tenor, no excluyente, del artículo 9 EACan, siempre que no se afectase al carácter circunscriptivo de las islas allí relacionadas), y siempre, naturalmente, que ese fuera el designio del legislador autonómico.

En efecto, la propia Disp. Trans.1 EACan señala que sus previsiones se entenderán vigentes hasta que otra cosa disponga una ley electoral aprobada por dos tercios del Parlamento Canario. Ni constitucional ni estatutariamente existiría, por tanto, necesidad imperativa de reformar el EACan para introducir alguna de las siguientes alternativas al actual sistema: *a) Incrementar el número de escaños dentro de las posibilidades del actual EACan (hasta un máximo de 70); y, a partir de ahí, dos opciones distintas; b) Bien asignar los diez nuevos escaños a una circunscripción de ámbito regional. Con ello, las fuerzas políticas en liza tendrían que competir por el voto con un discurso cohesionado, integrador y extensible a todo el espacio político del archipiélago canario, y no sólo a una isla en frontal contradicción con todas las demás. Aun cuando merecedora, cuando menos, de una discusión de mayor profundidad, esta innovación aparece propuesta en compatibilidad con la continuidad de las siete circunscripciones insu-*

lares que el EACan ha consagrado, puesto que el actual artículo 9 no aparece como expresamente excluyente de otras circunscripciones que pudieran contemplarse por la ley electoral; c) Bien reasignar el número de escaños por isla, en modo que, en primer término, fuese corregido el actual índice de desproporción, intensamente perjudicial para las islas más pobladas, al tiempo que, en segundo término, se introdujese la variable de corrección de ese número en función de las variaciones poblacionales registradas en cada convocatoria, asegurando, eso sí, un número mínimo (uno, o incluso dos) de escaños fijos por isla.

Todo ello sería —y es— actualmente posible. A través de la acción política y legislativa oportuna. Incluso, si así se desea y así lo exige el consenso, sin retocar el Estatuto. Sorteando, por lo tanto, las no despreciables dificultades e incertidumbres que la reapertura de un ciclo de modificación conlleva. Porque de lo que se trata —hay que insistir una vez más— no es sino de sustituir una Disposición Transitoria en la que muchos consideran su «insostenible permanencia». Y es ésta una razón política, un imperativo político, que exige respuesta política allí y solamente allí en donde corresponde: en el Parlamento Canario. Dicho, en definitiva, en plata: los problemas derivados de la articulación de la convivencia en democracia —y éste, a la postre, lo es— no se solucionan sólo con pronunciamientos jurídicos, máxime cuando se trata de una protesta esgrimida contra los fundamentos de un régimen de autogobierno.

A las fuerzas políticas corresponde llevar este debate a buen puerto. Y es a esta operación a la que el TC podría acabar diferiendo (conforme al estructural principio de «deferencia ante el legislador» y «conservación de las leyes» desde la presunción de su constitucionalidad) la resolución de los defectos y vicios más criticables del subsistema político regional. En este o en cualquier otro caso, la responsabilidad de acometer un proceso de discusión política tendente a pacificar tan inagotables frentes de deslegitimación y conflicto reside allí donde debe en todo orden democrático: en la representación pluralista y democrática de la voluntad popular. Sólo de ella y su eficacia —no, lamentablemente, del fallo jurisprudencial al que, una vez más, se ha abocado al TC, convertido, *malgré tout*, en una *tercera Cámara funcionalmente disminuida* (36) — podrá provenir, en su día, la solución a los proble-

(36) Es cierto que el Tribunal Constitucional ha experimentado ya diversas fórmulas técnicas para escapar a las evidentes limitaciones que los artículos 39 y 40 de la LOTC le imponen (en especial, con respecto a la necesidad de anudar *prima facie* la declaración de inconstitucionalidad con la anulación de los preceptos objeto de la misma), tal y como evidenció en la relevante STC 45/1989. No parece, sin embargo, que ninguna de esas técnicas pueda auspiciar su eventual actuación como artifice de un genuino Derecho electoral *positivo*, trascendiendo, con ello, su funcionalidad habitual como *legislador negativo* corrector de las desviaciones detectadas en las normas con rango o fuerza de ley respecto de la CE.

mas (también, evidentemente, a los constitucionales) del Derecho electoral autonómico canario.

IV. NOTA BIBLIOGRAFICA

Ni el ordenamiento autonómico canario ni, muchísimo menos, su peculiar sistema electoral han servido de apoyo, hasta la fecha, para una abundante bibliografía. El Estatuto de Autonomía de Canarias ha sido objeto de un comentario sistemático de muy reciente aparición: VV. AA.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias* (M. Pons, ICAP, Madrid, 1997), bajo la coordinación de J. Varona. Debe advertirse, no obstante, que esta obra colectiva fue esencialmente elaborada en 1992-1993. El tiempo transcurrido hasta su publicación ha hecho que los Comentarios hayan visto la luz cuando el propio EACan ha culminado un complejo proceso de reforma que afecta a la mayor parte de su articulado (así como a la numeración de los artículos y, consiguientemente, a la sistemática interna).

Sobre la forma de gobierno estatutaria en Canarias pueden consultarse los trabajos de G. TRUJILLO FERNÁNDEZ («Presupuestos político-constitucionales y principios estatutarios de un régimen autonómico para Canarias») y J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA («Sugerencias para un régimen autonómico provisional del Archipiélago canario»), en G. TRUJILLO (ed.): *Federalismo y Regionalismo*, CEC, Madrid, 1979. Sobre la misma cuestión he publicado anteriormente los estudios «La forma di governo delle Canarie», en la obra colectiva *Forme di governo, Sistemi elettorali e Partiti Politici: Spagna e Italia (a cura di Silvio Gambino e Gerardo Ruiz-Rico Ruiz), con prefazione di Luis López Guerra*, Ed. Maggioli (Università e Diritto), Rimini, 1996, págs. 431-343; así como «Los cabildos insulares en el Derecho canario», en VV. AA.: *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Fund. Carles Pi i Sunyer, M. Pons, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1996, págs. 349-377.

Sobre la incidencia de la configuración del Derecho electoral sobre el sistema político, cfr., con carácter general, DIETER NOHLEN: *Sistemas electorales del Mundo*, CEC, Madrid, 1981 (trad. esp.); F. LANCASTER: *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mu-

Sobre este último extremo, y sobre los posibles contenidos y efectos de una sentencia dictada en procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, véase J. L. REQUEJO, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, M. MEDINA GUERRERO y A. J. GÓMEZ MONTORO: *Jurisdicción y procesos constitucionales*, McGraw Hill Ed., Madrid, 1997, especialmente las páginas dedicadas a analizar, en su variedad, los efectos de las sentencias del TC (págs. 71-78 y 141-154. Sobre las virtualidades de la jurisdicción constitucional concentrada como «tercera cámara» (legislador positivo), bien que, matizadamente, funcionalmente minorada, puede acudirse, por todos, a las referencias acerca de la Justicia Constitucional en España contenidas *supra*, así como, en perspectiva comparada, a M. CAPPELLETTI: *Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1989, y A. WEBER: «La jurisdicción constitucional en Europa occidental: una comparación», en *REDC*, núm. 17 1986, págs. 47-86.

lino, Bolonia, 1981; G. F. PASQUINO: «I sistemi elettorali», en G. AMATO y A. BARBERA (a cura di): *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bolonia, 1986.

La configuración constitucional del mandato representativo en el ordenamiento español ha sido objeto de pormenorizado estudio en los trabajos de F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993; L. M. DIEZ-PICAZO: «Los criterios de representación proporcional del art.68.3 CE: su alcance y proyección», en AA.VV: *Estudios sobre la Constitución española de 1978 (Homenaje al Prof. E. García de Enterría)*, Civitas, Madrid, 1991, Vol.III, págs. 2057 sigs. Para un análisis de los derechos del artículo 23 CE, cfr. M. PULIDO QUECEDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas*, Civitas, Madrid, 1992; F. J. GARCÍA ROCA: «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos del artículo 23.2 CE», *RCG*, núm. 34, 1995; del mismo autor: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 CE)», *RVAP*, núm. 42, 1995, págs. 161 y sigs.

Una visión global del Derecho electoral autonómico puede obtenerse en la lectura de E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTÍ: *El sistema jurídico de las CC. AA.*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 213-218; F. BASTIDA: «Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las CC. AA.», en VV. AA.: *Los procesos de formación de las CC. AA.: Aspectos jurídicos y perspectivas políticas* (2 vols.), Granada, 1984, vol. I, págs. 251-280; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: «Desigualdad, representación y voto reforzado. Los sistemas electorales de las CC. AA. dotadas de autonomía plena», en VV. AA.: *Los procesos de formación de las CC. AA.*, cit., págs. 211-235; P. SANTOLAYA MACHETTI: «La delimitación de competencias entre el Estado y las CC. AA. en materia electoral», en *Revista de Derecho Político* de la UNED, núm. 24, 1987, págs. 7 y sigs.; J. M. VALLÉS: «Quante Spagne elettorali?», en VV. AA. (a cura di M. CACIAGLI): *Elezioni regionali e sistema politico nazionali*, E. Corbetta, Bolonia, 1987, págs. 91 y sigs.; así como en TANIA GROPPI: «I sistemi elettorali a livello locale e autonomico», en VV. AA. (a cura di S. GAMBINO): *Sistemi elettorali e Governo locale (Modelli Europei a confronto)*, Ed. Autonomie, Roma, 1991, págs. 109-151.

Acerca del particular sistema electoral canario, debe partirse del trabajo de G. TRUJILLO FERNÁNDEZ: «El Estado y las CC. AA. ante la exigencia del voto igual», *REDC*, núm. 2, 1981, págs. 9-55, elaborado durante la fase de tramitación parlamentaria de la que luego sería LO 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía para Canarias, así como el Dictamen 3/1989, de 29 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias (publicado en la Colección oficial del CC), del que es ponente este autor y miembro del órgano consultivo autonómico. Sobre los mismos problemas ha insistido con posterioridad J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA en su *Informe(s) sobre el sistema electoral canario (Estudios sobre la reforma del Estatuto de Autonomía)*, Servicio de Publicaciones del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de la Laguna, Tenerife, 1993; «La cuestión insular en el sistema electoral canario», *Disenso*, núm. 4, junio 1993, págs. 18 y sigs.; así como su contribución («Comentario al art. 8»), en VV. AA.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, cit., págs. 33-73.

