

Consenso por Canarias 2019

Propuesta para la reforma electoral de Canarias

Demócratas para el Cambio

ÍNDICE

	pág.
PREFACIO	5
AGRADECIMIENTO A LA COMISIÓN	7
CONSIDERACIONES PREVIAS	9
EXPOSICIÓN	15
Análisis	16
Barreras electorales	16
Magnitud Media	19
Índices de Representación	20
Máxima Ratio de Desigualdad	23
<i>Malapportionment</i>	24
Enunciado de Propuesta de Reforma Electoral	28
ELEMENTOS DE MEJORA ALTERNATIVOS Y OPCIONALES	39
CONCLUSIONES	41
ANEXOS	43
ANEXO I. Dictamen referente a la asignación de escaños de ámbito autonómico.	44
ANEXO II. Pacto por la Democracia en Canarias.	68
ANEXO III. Manifiesto sobre la reforma electoral de profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.	72
ANEXO IV. ¿Cómo potenciar la influencia de las islas en la toma de decisiones en Canarias?	75
ANEXO V. Redacción de los textos legales reformados.	78

Propuesta de Demócratas para el Cambio para la Reforma Electoral de Canarias

Propuesta de Demócratas para el Cambio para la Reforma Electoral de Canarias

Comparecencia de Demócratas para el Cambio ante la Comisión de Estudio del Sistema Electoral Canario del Parlamento de Canarias, 19 de Diciembre de 2016.

Vicente Mujica Moreno
Carlos Fernández Esquer
Luis Roca Arencibia
Mónica Palacios Parada
Samuel Marrero Lorenzo
José M. Marrero Henríquez
José Brito López
Manuel Rodríguez González
(Coordinadores)

PREFACIO

Los profesores, expertos e investigadores de las disciplinas de la Ciencia Política, Economía, Sociología y del Derecho abajo firmantes, consideramos que la propuesta para la reforma electoral de Canarias nominada "Consenso por Canarias 2019", de la que es autor el foro cívico Demócratas para el Cambio -convocado a comparecer ante la Comisión de Estudio para el Sistema Electoral Canario del Parlamento de Canarias-, plantea un análisis correcto de la materia objeto de estudio de dicha Comisión, sus planteamientos de reforma están bien fundamentados en Derecho y sus propuestas de reforma son razonables y pueden ser adecuadas para mejorar el sistema electoral actualmente vigente para las elecciones al Parlamento de Canarias.

José Ramón Montero Gibert (Catedrático de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Manuel Villoria Mendieta (Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Rey Juan Carlos)

Roberto Blanco Valdés (Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Santiago de Compostela)

Manuel Alcántara Sáez (Catedrático de Ciencia Política, Universidad de Salamanca)

Antonio Torres del Moral (Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia)

Francesc Pallarés Porta (Catedrático de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra)

Joan Botella Corral (Catedrático de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona)

Xavier Coller Porta (Catedrático de Sociología, Universidad Pablo de Olavide)

Mariano Torcal Loriente (Catedrático de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra)

Victoriano Ramírez González (Catedrático de Matemática Aplicada, Universidad de Granada)

Manuel Martínez Sospedra (Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad CEU Cardenal Herrera)

Irene Delgado Sotillos (Profesora Titular de Ciencia Política, Universidad Nacional de Educación a Distancia)

Miguel Ángel Presno Linera (Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo)

Eva Anduiza Perea (Profesora Titular de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona)

José Luis López González (Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Madrid)

Pablo Simón Cosano (Profesor de Ciencia Política, Universidad Carlos III)

Eva Sáenz Royo (Profesora de Derecho Constitucional, Universidad de Zaragoza)

Santiago Pérez-Nievas Montiel (Profesor de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Joan Font Fábregas (Investigador científico del Instituto de Estudios Sociales Avanzados, CSIC)

Irene Martín Cortés (Profesora de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

María Garrote de Marcos (Profesora Titular interina de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid)

Fernando Reviriego Picón (Titular de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia)

Cecilia Güemes (Investigadora García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales)

Álvaro Santana-Acuña (Assistant Professor of Sociology, Whitman College)

Fabiola Mota Consejero (Profesora de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Braulio Gómez Fortes (Investigador en Ciencia Política, Universidad de Deusto)

Aina Gallego Dobón (Investigadora Ramón y Cajal en Ciencia Política, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals)

Guillermo Cordero García (Profesor de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Jorge Urdániz Ganuza (Profesor de Filosofía del Derecho, Universidad Pública de Navarra)

Carmen Navarro Gómez (Profesora de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Andrés Santana Leitner (Profesor de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Antonia María Ruiz Jiménez (Profesora de Sociología, Universidad Pablo de Olavide)

Ángel Aday Jiménez Alemán (Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Vigo)

Daniel Sorando Ortín (Profesor de Sociología, Universidad Complutense de Madrid)

Javier Sierra Rodríguez (Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia)

Pablo Guerrero Vázquez (Investigador en Derecho Constitucional, Universidad de Zaragoza)

José Rama Caamaño (Investigador en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Gabriel Moreno González (Investigador en Derecho Constitucional, Universidad de Valencia)

Gerardo Pérez Sánchez (Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de La Laguna)

Víctor Cuesta López (Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)

Juan Ramón Rodríguez-Drincourt Álvarez (Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)

Vicente Navarro Marchante (Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de La Laguna)

Moneyba González Medina (Profesora de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid)

Iván Medina Iborra (Profesor de Ciencia Política, Universidad de Valencia)

AGRADECIMIENTO A LA COMISIÓN

Demócratas para el Cambio quiere hacer patente su agradecimiento a la Comisión de Estudio del Sistema Electoral Canario del Parlamento de Canarias por invitarnos a comparecer y así poder aportar la versión de la sociedad civil organizada sobre el grave asunto que le compete.

Desde 2007, nuestro foro cívico viene trabajando para difundir entre la sociedad canaria cómo funciona su sistema electoral, sus déficits y su propuesta para mejorarlo entre todos. En este sentido, creemos que también hemos contribuido a la apertura de esta comisión parlamentaria que se va a encargar de analizar el estado actual de nuestra norma para la elección de representantes a la cámara legislativa, y, seguidamente, a plantear los cambios necesarios que puedan incrementar su calidad democrática. El desarrollo y profundización en los valores de todos los instrumentos democráticos, incluido el del sistema electoral, es una tarea que nos concierne a todos: partidos políticos, sí, pero también a la ciudadanía, sus individuos y organizaciones cívicas.

Es una ocasión señalada para nuestro foro cívico, no ya porque tengamos esta oportunidad de poder dirigirnos a los parlamentarios responsables de reformar la más trascendente normativa en el entramado del edificio democrático de nuestro Archipiélago, sino porque vemos cómo se ha hecho realidad el objetivo que nos marcamos hace ya casi diez años: la puesta en marcha de la herramienta adecuada - una Comisión de Estudio- en el foro adecuado -el Parlamento de Canarias- para abordar la reforma política de mayor calado para nuestra sociedad, y hacerlo escuchándonos todos: partidos políticos, instituciones, organizaciones cívicas y expertos.

Echamos la vista atrás y no podemos más que sentirnos satisfechos del trabajo realizado. Un grupo de ciudadanos tomamos conciencia en 2007 de lo deficitario de nuestro sistema de elección de representantes autonómicos y nos propusimos ahondar en su estudio, explicarlo y difundirlo entre nuestros conciudadanos, reivindicar su cambio y por último, plantear soluciones y medios para lograrlo. La

puesta en marcha en 2014 del Pacto por la Democracia en Canarias, un documento de compromiso de tres puntos básicos de acuerdo para reformar nuestro sistema electoral, ha sido, pensamos, una de nuestras mejores aportaciones para facilitar el encuentro, debate y consenso en un tema que tanta controversia genera, pero al que no parece que nadie niegue su necesidad de afrontarlo.

Queremos dirigir, en especial, nuestro agradecimiento a los grupos parlamentarios Popular, Podemos y Nueva Canarias, miembros del Pacto por la Democracia, de los que nos constan sus continuadas gestiones para que nuestro foro haya tenido la oportunidad de estar hoy aquí.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Permítannos comenzar con la cita literal de los profesores José Ramón Montero e Ignacio Lago en su trabajo "‘Todavía no sé quiénes, pero ganaremos’: manipulación política del sistema electoral español"¹:

" [...] Como ha escrito Lijphart [...] “la elección del sistema electoral está entre las más importantes -y puede decirse que [es] la más importante- de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias”. Y Elster, Offe y Preuss [...] han precisado que “la elección de un sistema electoral ha sido una de las más intrincadas e importantes decisiones que deben realizarse durante la transición (...). La aprobación de las reglas de los sistema electorales y la adopción de decisiones bajo las reglas electorales deben tomarse simultáneamente. Además, los primeros Parlamentos libremente elegidos funcionan frecuentemente a la vez como una legislatura y como una Asamblea constituyente (...). De ahí que la elección de la fórmula electoral no sólo contribuye a la composición del Parlamento, sino también al proceso constituyente y a la legitimidad de la propia Constitución”.

Cerramos aquí comillas y la cita.

En las sociedades democráticas, los procesos reformistas de las instituciones e instrumentos del ejercicio del derecho democrático se producen por lo general, como evoluciones, más que como revoluciones.

Nuestra democracia ya ha sobrepasado los cuarenta años, y nuestra Constitución acaba de cumplir los treinta y ocho. El Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 tiene casi treinta y cinco años, y, de todos es sabido, que lo nuclear de su Régimen Electoral -por mor de alcanzar el acuerdo para la puesta en marcha de nuestro

¹ “‘Todavía no sé quiénes, pero ganaremos’: manipulación política del sistema electoral español. Ignacio Lago y José Ramón Montero. Working Papers Online Series; www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm . Estudio/Working Paper 45/2005

autogobierno-, quedó pendiente de desarrollar y fijar por Ley, en su Disposición Transitoria Primera.

Asumamos que ha transcurrido tiempo más que suficiente para echar la vista atrás, evaluar lo recorrido y abordar este asunto: el de la reforma de nuestro Sistema Electoral, señalado por los expertos como el más deficitario del Estado, y por la sociedad canaria como poco justo y bastante incomprensible. Con esta actitud como punto de partida, entre todos consigamos una norma electoral mejorada y adecuada a nuestra realidad.

A ninguno se nos escapa que la reforma del sistema electoral de Canarias no es solo la modificación de una ley más. Conlleva implicaciones que afectan a la propia concepción que tenemos de nuestro Archipiélago. Nosotros opinamos que debe superarse el consenso de 1982, más centrado en la adaptación de la realidad previa proveniente de la organización de Canarias a partir de sus Cabildos desde 1912, y sustituirlo por otro nuevo consenso en 2019 que sobrepase aquella concepción de agrupación de intereses de islas (a la imagen de una confederación), y la sustituya definitivamente por otra de comunidad de intereses de islas (más cercano a un modo federal), y así, desde la potencialidad que pueda desarrollar el conjunto de Canarias, se sirva mejor y más adecuadamente a las particularidades de la diversidad de cada isla.

Nosotros, aunque activistas cívicos, y, por tanto, exigentes con la más extensa y profunda reforma, acudimos a la Comisión con el espíritu de la mayor colaboración, dispuestos a facilitar puntos de encuentro entre todos: grupos políticos, organizaciones cívicas, expertos académicos e instituciones.

Anunciamos así que la propuesta que expondremos a lo largo de nuestra comparecencia, es de naturaleza compilatoria, imbuida de principio a fin del espíritu del consenso y el encuentro. Es, a su vez, una propuesta abierta, y apunta -como apéndice-, algunas variantes alternativas.

Demócratas para el Cambio, cede también en su pretensión, como espera de todos los demás, y va a hacer una propuesta de compilación, sí, pero sólidamente fundamentada. No es una colección sin más, es un entramado bien armado. Y lo es porque se recogen ordenadamente las diversas ideas que, a lo largo de años, se han

ido vertiendo por diversas fuerzas políticas, asociaciones e individuos que han tratado el asunto, para posteriormente ensamblarlas en un modelo eficaz.

Hemos estudiado a fondo y ordenadamente esa amplia fuente de soluciones para el Sistema Electoral Canario y las hemos ido incorporando a la propuesta final o desechándolas, siguiendo los siguientes **criterios de inclusión estructurados en siete bloques**:

BLOQUE A) Cumplimiento del ordenamiento jurídico constitucional y estatal:

1. La propuesta debe cumplir con los preceptos constitucionales y lo establecido en la LOREG.
2. La propuesta debe adaptarse a lo que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional haya establecido para una materia concreta.

BLOQUE B) Adaptación al ordenamiento jurídico autonómico canario.

La propuesta se adaptará a las posibilidades del legislador autonómico. En cada caso, se precisará la vía legislativa escogida:

- a) Adaptación de la propuesta a una reforma por medio de una Ley del Parlamento.
- b) Adaptación de la propuesta a una reforma por medio de una modificación del Estatuto (recordamos que actualmente hay una propuesta de su reforma que ya ha iniciado su tramitación en el Congreso de los Diputados).

BLOQUE C) Adaptación de la propuesta al consenso político mayoritario plasmado en el Pacto por la Democracia en Canarias.

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para que su vigencia pueda hacerse efectiva para las Elecciones Canarias de 2019.
2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva una reducción de las barreras electorales.
3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva la mejora de la representación poblacional.

BLOQUE D) Adaptación de la propuesta a la formulación presentada por el Parlamento de Canarias a las Cortes Generales en su propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACAN).

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva una reducción de las barreras electorales.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva la mejora de la representación poblacional, teniendo en cuenta la posibilidad de que la misma se pueda llevar a cabo con la introducción de fórmulas de representación del conjunto global del cuerpo electoral, además de las ya establecidas en el actual Estatuto vigente.

3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva lo recogido en el Art. 37. e): "a ninguna circunscripción se le asignará un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho".

BLOQUE E) Adaptación de la propuesta al consenso académico y experto.

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la restricción de acceso al escaño.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la proporcionalidad.

3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para reducir la desigualdad en el valor del voto entre electores.

4. La propuesta adaptará los elementos necesarios para facilitar la consecución de la mayoría absoluta parlamentaria con la diferencia de un voto.

5. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la representación poblacional, con formulaciones que tengan en cuenta los cambios demográficos presentes y futuros.

BLOQUE F) Adaptación de la propuesta a las demandas de las Instituciones administrativas territoriales.

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para asegurar la representación de las diversas zonas del territorio.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para asegurar que ninguna zona del territorio con mayor población de derecho que otra tenga menor representación.

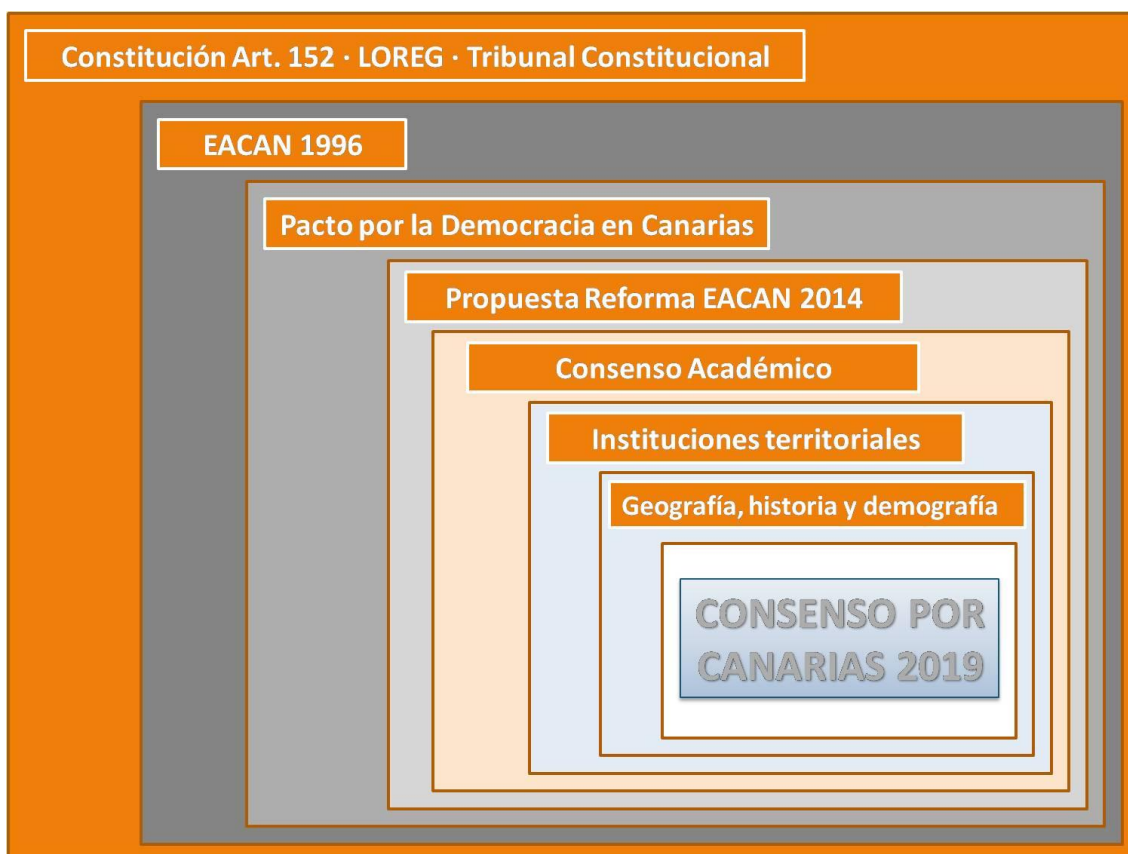
3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para que se tenga en cuenta, además de la representación poblacional global, la más adecuada representación distribuida territorialmente.

BLOQUE G) Adaptación de la propuesta a los condicionantes geográficos, demográficos e históricos del Archipiélago Canario.

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para tener en cuenta -dentro del conjunto global del Archipiélago-, la unidad territorial de la Isla.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para tener en cuenta las diferencias entre las distintas islas categorizándolas inicialmente en 3 grupos: poco, mediana y fuertemente pobladas, conforme a su distinto peso demográfico.
3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para tener en cuenta las diferencias entre el conjunto de islas que ejercen la capitalidad de Canarias y las que no ejercen la Capitalidad.

Teniendo en cuenta todos estos elementos de evaluación, hemos podido elaborar una propuesta que consideramos puede ser un equilibrado punto de encuentro sobre el que la Comisión puede debatir para incorporar las mejoras que crea pertinentes.



En esta propuesta se consideran aportaciones de todos y renunciaciones de todos. En eso se fundamenta el Consenso que debe sobrepasar al de 1982.

Hemos nominado a nuestra propuesta: **"CONSENSO POR CANARIAS 2019"**

Para transmitir nuestra propuesta, hemos hecho dos apartados:

- 1) La propuesta nuclear básica.
- 2) La propuesta nuclear con elementos de mejora alternativos y opcionales.

**Itinerario de la exposición de la propuesta de Demócratas para el Cambio
"CONSENSO POR CANARIAS 2019":**

1. Comenzaremos nuestra comparecencia con un análisis del actual SEC.
2. En segundo lugar, iremos señalando para cada déficit la opción finalmente escogida tras haber tenido en cuenta los criterios de evaluación y selección arriba enumerados.
3. En tercer lugar, recapitularemos para enunciar la propuesta nuclear final.
4. En cuarto lugar y para concluir, expondremos las mejoras opcionales a la propuesta nuclear.

Gracias por su atención.

Comenzamos.

EXPOSICIÓN

De todos los miembros de la Comisión son conocidos los elementos básicos que rigen nuestro sistema electoral:

1. Tamaño del Parlamento: 60 diputados
2. Reparto de Diputados: 15 a Gran Canaria y Tenerife, 8 a La Palma y Lanzarote, 7 a Fuerteventura, 4 a La Gomera y 3 a El Hierro.
3. Fórmula electoral de reparto: D'Hondt
4. Acceso al recuento de votos para asignar escaño con el cumplimiento de cualesquiera de las tres siguientes condiciones:
 - Ser la lista más votada en la Circunscripción.
 - Superar el 30% de los votos válidos emitidos en la Circunscripción.
 - Superar el 6% de los votos válidos emitidos en la Comunidad Autónoma.

Como referencia para los miembros de la Comisión, y para poder situar nuestro Sistema Electoral en el conjunto de los sistemas electorales del Estado, veremos a continuación datos organizados en tablas o gráficos que esperamos sean útiles para la comparación². No es intención de nuestra comparecencia hacer planteamientos matemáticos como soluciones, pero sí creemos conveniente y necesario recurrir a los conocimientos y herramientas suministrados por la ciencia política para estar en condiciones de reconocer los distintos defectos, cuantificar el alcance de su déficit y ubicar su posición en el conjunto de sistemas electorales de nuestro entorno.

Cada sistema electoral busca ajustarse a las características de la sociedad en la que opera, pero no debe perderse de vista el entorno en que otras sociedades próximas han solucionado la cuestión de la representación ciudadana en sus cámaras legislativas. Canarias debe por tanto mirar las referencias de las democracias

² Todos los gráficos y tablas son de elaboración propia a partir de datos poblacionales del padrón de 2015 del INE.

occidentales, con sistemas de representación proporcional, entre los que no deben ignorarse los europeos, y, como más cercanos, los del conjunto del estado español.

Los elementos deficitarios señalados por los expertos y la academia se refieren a dos aspectos:

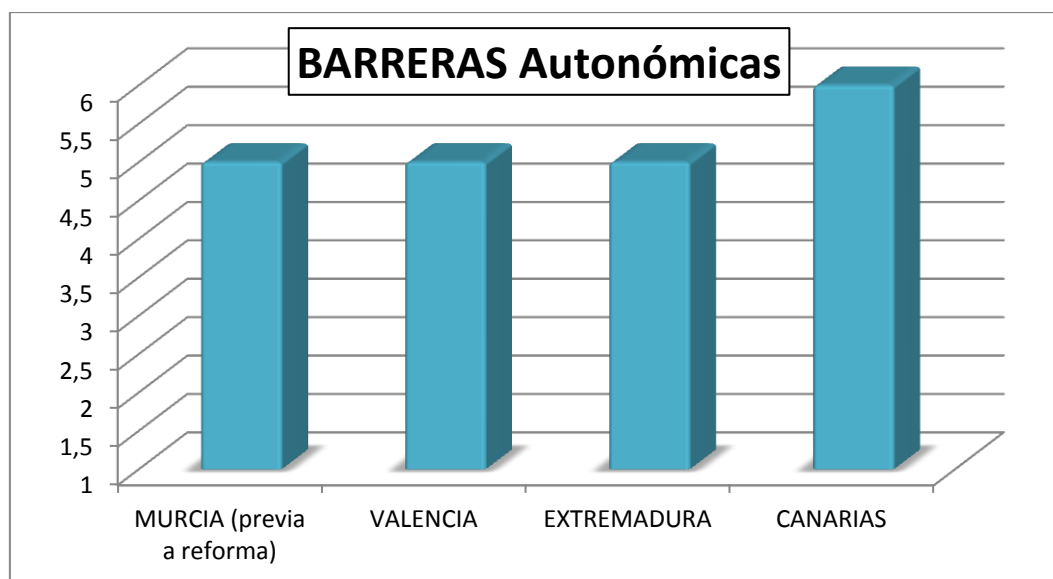
1. La restricción de acceso al escaño, es decir, el alto porcentaje de corte de las barreras electorales.
2. La reducida proporcionalidad del sistema y elevada desigualdad en el valor del voto entre ciudadanos pertenecientes al mismo cuerpo electoral.

Veamos, pues, la comparativa de estos elementos nucleares de un sistema electoral ya enumerados.

En cuanto a las **barreras electorales**, el Sistema Electoral Canario ha establecido dos alternativas referidas a la circunscripción insular o al conjunto de la Comunidad Autónoma de Canarias. En ambos casos se trata de las barreras más elevadas de todos los sistemas electorales autonómicos.

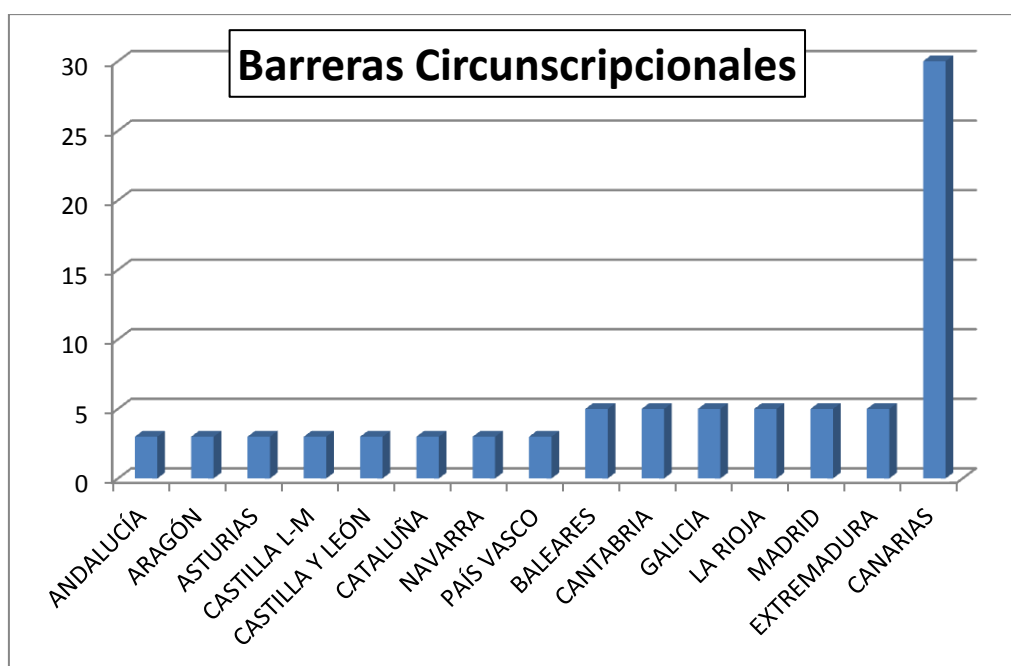
COMUNIDAD AUTÓNOMA	% BARRERA Autonómica
MURCIA (previa a reforma)*	5
COMUNIDAD VALENCIANA	5
EXTREMADURA	5
CANARIAS	6

*Tras la reforma de su ley electoral, ya aprobada, la barrera autonómica de Murcia es del 3%.



COMUNIDAD AUTÓNOMA	% BARRERA Circunscripcional
ANDALUCÍA	3
ARAGÓN	3
ASTURIAS	3
CASTILLA L-M	3
CASTILLA Y LEÓN	3
CATALUÑA	3
NAVARRA	3
PAÍS VASCO	3
BALEARES	5
CANTABRIA	5
GALICIA	5
LA RIOJA	5
MADRID	5
EXTREMADURA*	5
CANARIAS	30

*Extremadura dispone de barrera mixta: 5% circunscripcional o 5% autonómico.



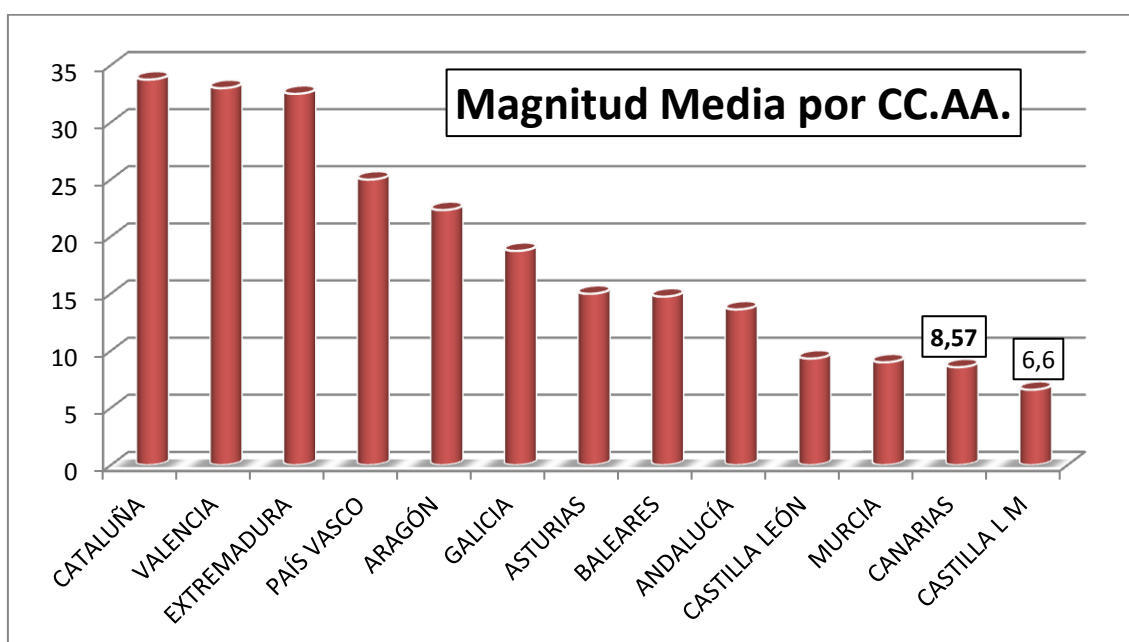
En cuanto al segundo elemento, referido a la **representación poblacional**, veremos cuatro índices para su valoración:

- La **Magnitud Media**, que es el valor más importante señalado por la ciencia política para calibrar la proporcionalidad del sistema.
- El **Índice de Representación**, que expresa la adecuada relación entre la asignación de escaños a un determinado distrito electoral (circunscripción) según su población.
- La **Máxima Ratio de Desigualdad**, que pone en relación dentro de un sistema electoral dado, la más alta diferencia de representación entre los valores extremos mayor y menor de los Índices de Representación entre circunscripciones del sistema.
- Por último, el índice de **Malapportionment** o prorrateo desviado de escaños, que, de manera agregada, mide la distorsión en el reparto de entre las circunscripciones de un determinado sistema electoral respecto al reparto estrictamente ajustado al peso poblacional de cada una de ellas.

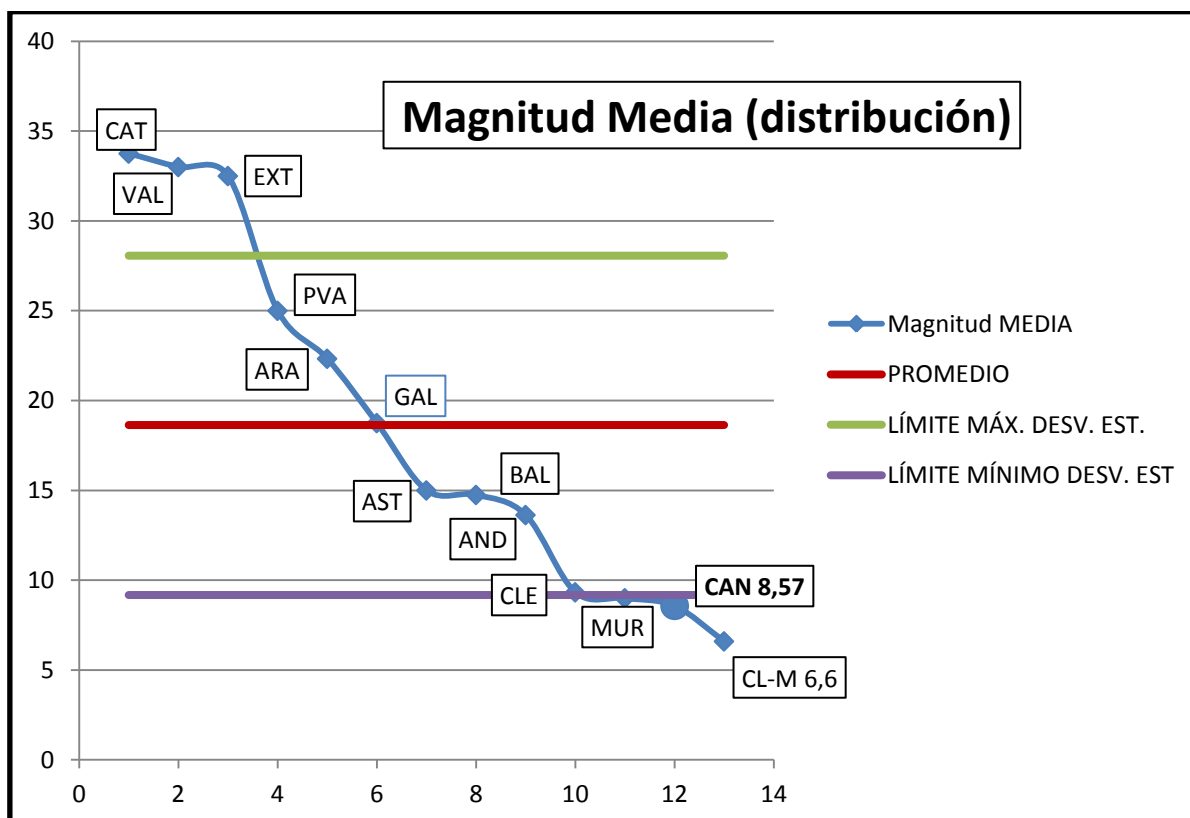
Respecto a la **Magnitud Media**, Canarias ocupa el penúltimo puesto en la tabla, superada hace poco más de un año en su última posición por Castilla-La Mancha, tras su reciente y polémica reforma electoral que redujo el tamaño del Parlamento.

CC.AA.	Magnitud Media*
CATALUÑA	33,75
C. VALENCIANA	33
EXTREMADURA	32,5
PAÍS VASCO	25
ARAGÓN	22,33
GALICIA	18,75
ASTURIAS	15
BALEARES	14,75
ANDALUCÍA	13,63
CASTILLA LEÓN	9,33
MURCIA**	9
CANARIAS	8,57
CASTILLA L M	6,6

*Excluidas circunscripciones de un solo distrito. ** Murcia: antes de su reforma (ha suprimido sus 5 circunscripciones, sustituidas por una única de ámbito autonómico).

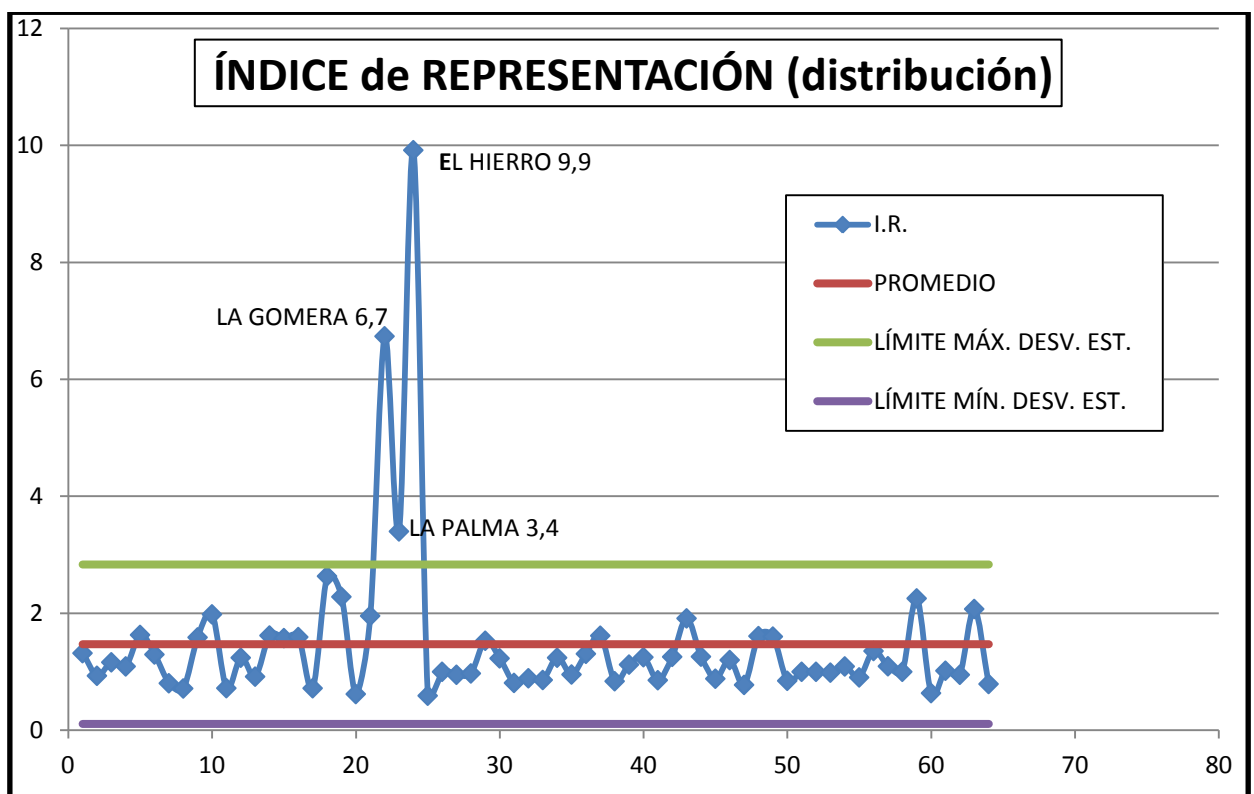
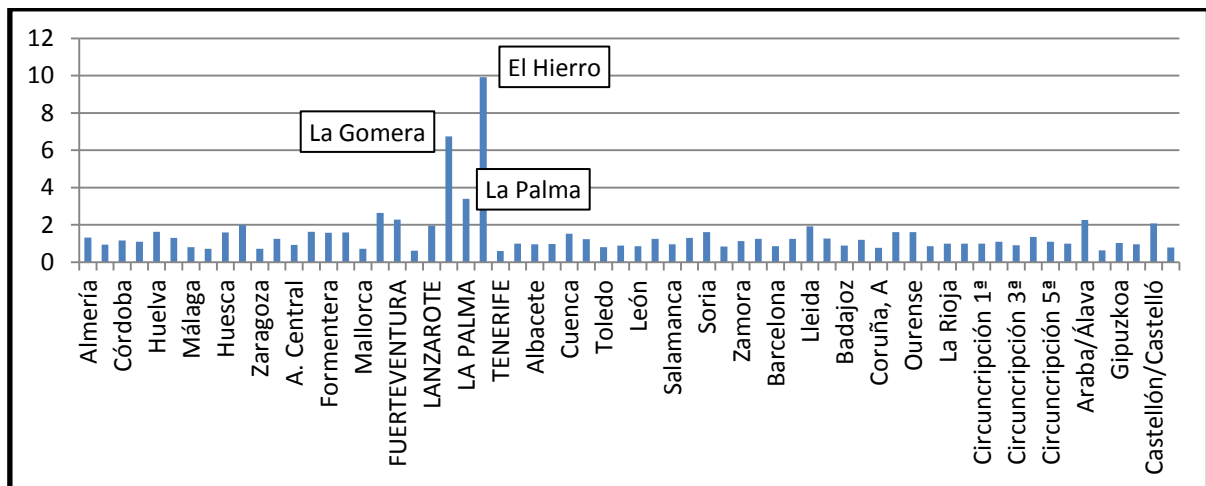


*Magnitud Media: promedio de diputados asignados a cada distrito o circunscripción electoral. MM = M/d
 Donde: "M" es el tamaño de la cámara legislativa y "d" el número de distritos electorales.



En cuanto a los **Índices de Representación**, Canarias presenta valores extremos entre los correspondientes a las islas no capitalinas y las capitalinas. Pero no solo eso, resulta significativo, también, las posiciones extremas que estos dos grupos de circunscripciones ocupan en el conjunto global de 64 circunscripciones del estado autonómico con sistemas de más de un distrito.

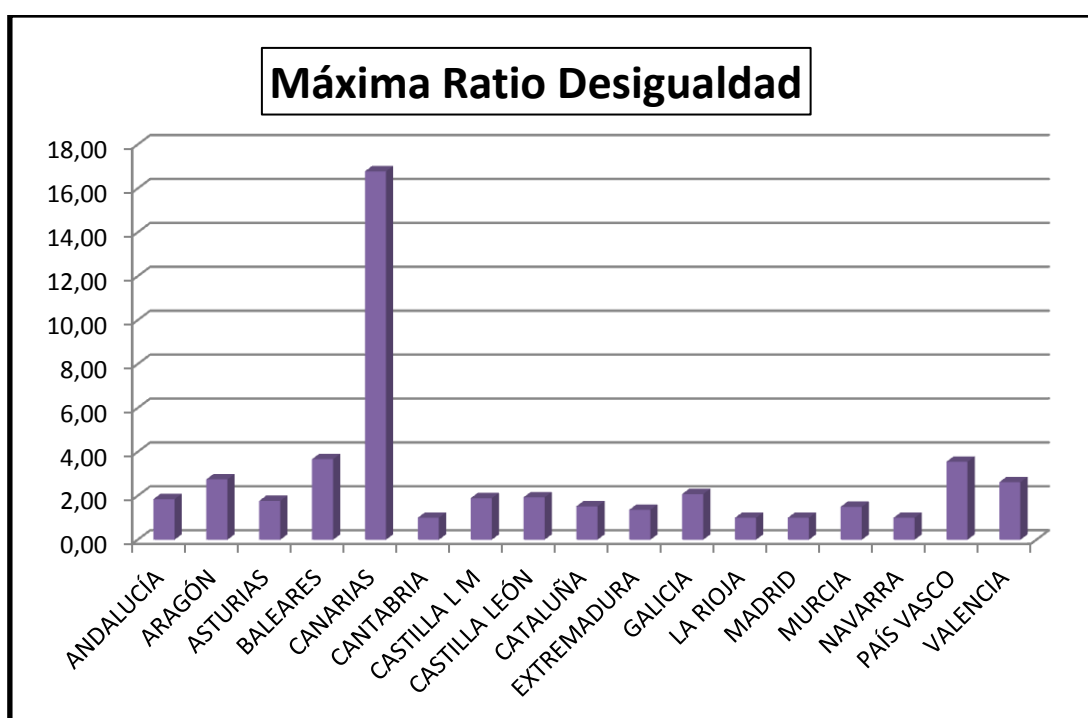
ÍNDICE DE REPRESENTACIÓN por Circunscripciones			
CIRCUNSCRIPCIONES	I.R.	CIRCUNSCRIPCIONES	I.R.
TENERIFE	0,591179868	Zamora	1,123031103
GRAN CANARIA	0,619318142	Córdoba	1,162207768
Bizkaia	0,635243919	Cáceres	1,20030624
Sevilla	0,714402377	Guadalajara	1,229861468
Mallorca	0,718919293	A. Occidental (AST)	1,240410155
Zaragoza	0,720107967	Palencia	1,24072836
Coruña, A	0,775686784	Ávila	1,249078874
Valencia/València	0,79125063	Girona	1,255507839
Málaga	0,804152362	Tarragona	1,259061176
Toledo	0,809952458	Jaén	1,295702713
Valladolid	0,838776216	Segovia	1,307382962
Pontevedra	0,846010608	Almería	1,318669109
Barcelona	0,855791592	Circuns. 4ª (MUR)	1,355141566
León	0,859434635	Cuenca	1,530598046
Badajoz	0,881499548	Formentera	1,576021473
Burgos	0,889338782	Huesca	1,588309345
Circuns. 3ª (MUR)	0,904004425	Ibiza	1,593596923
A. Central (AST)	0,917021783	Ourense	1,601923756
Cádiz	0,931908825	Lugo	1,61017072
Albacete	0,948852865	Soria	1,61688188
Alicante/Alacant	0,949221042	A. Oriental (AST)	1,620039421
Salamanca	0,953818104	Huelva	1,629965644
Ciudad Real	0,97174457	Lleida	1,913253476
Circuns. 1ª (MUR)	0,985525719	LANZAROTE	1,955469279
Cantabria	1	Teruel	1,982056077
La Rioja	1	Castellón/Castelló	2,073473766
Madrid	1	Araba/Álava	2,254771645
Navarra	1	FUERTEVENTURA	2,282225451
Gipuzkoa	1,018021374	Menorca	2,635246889
Circuns. 2ª (MUR)	1,091473283	LA PALMA	3,400782066
Granada	1,092035322	LA GOMERA	6,737256411
Circuns. 5ª (MUR)	1,094468314	EL HIERRO	9,919268915



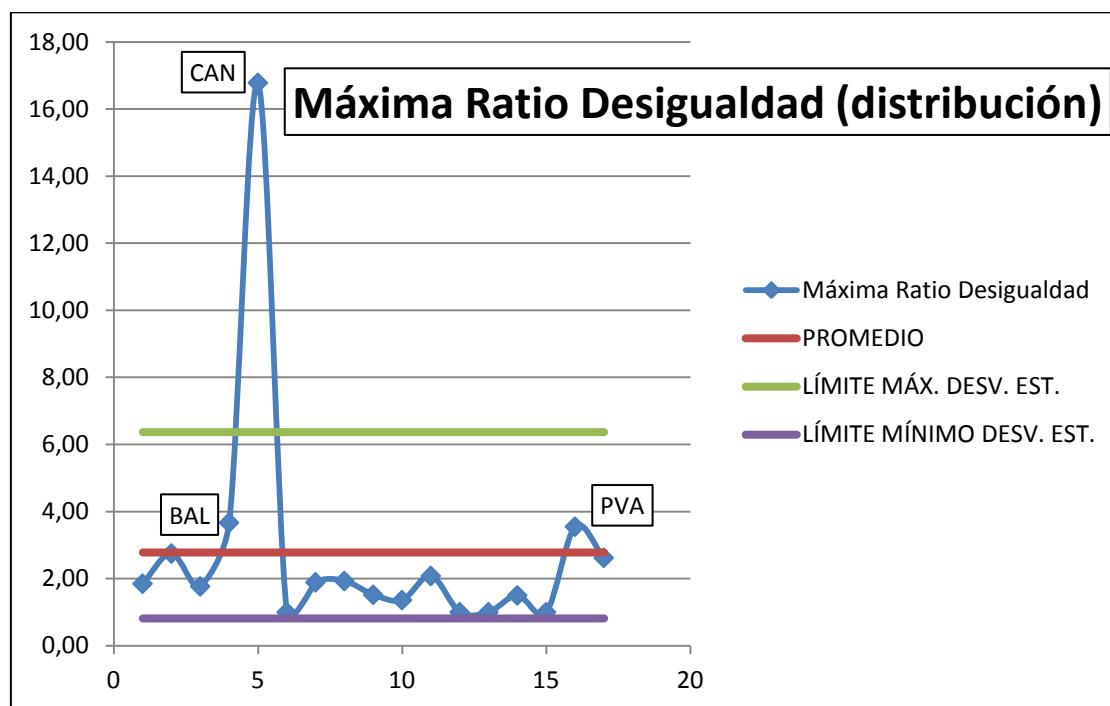
Es ilustrativa la imagen del gráfico que sitúa a tres de nuestras circunscripciones, no ya fuera del promedio, sino del límite máximo de la desviación estándar del sistema.

Respecto a la **Máxima Ratio de Desigualdad**, volvemos a comprobar lo extremado de sus valores en los gráficos siguientes.

CC.AA.	Máxima Ratio Desigualdad	CC.AA.	Máxima Ratio Desigualdad
ANDALUCÍA	1,85	EXTREMADURA	1,36
ARAGÓN	2,75	GALICIA	2,08
ASTURIAS	1,77	LA RIOJA	1,00
BALEARES	3,67	MADRID	1,00
CANARIAS	16,78	MURCIA	1,50
CANTABRIA	1,00	NAVARRA	1,00
CASTILLA L M	1,89	PAÍS VASCO	3,55
CASTILLA LEÓN	1,93	VALENCIA	2,62
CATALUÑA	1,52		



Máxima ratio de desigualdad (MRD): mide la diferencia que existe entre el valor del voto en la circunscripción donde más electores corresponden a cada escaño y la que menos. $MRD = IR_M / IR_m$ Donde IR_M es el Índice de Representación mayor del sistema y IR_m el Índice de Representación menor del sistema.



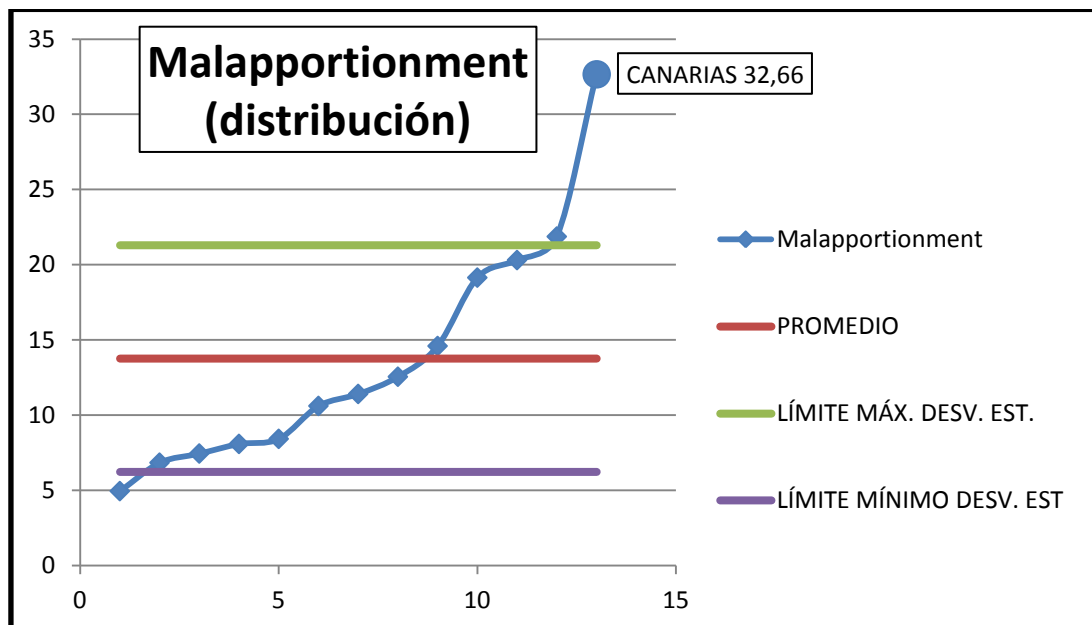
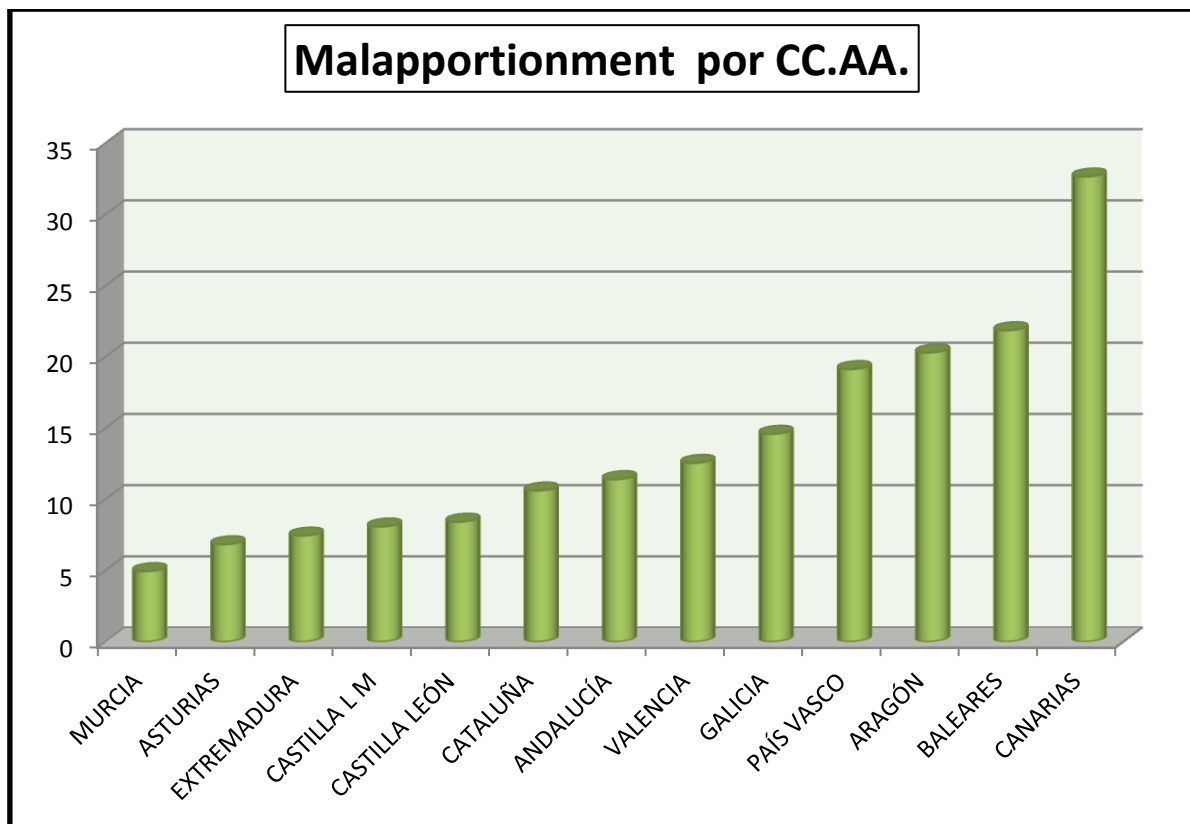
Los sistemas electorales pueden establecer compensaciones para alguna de sus circunscripciones. En este sentido, puede llegar a producirse en casos excepcionales que un distrito determinado, por su singularidad, se sitúe en una posición extrema. Es el caso, no en España, pero sí en Azores, de la isla de Corvo, muy escasamente poblada y que llega a tener un IR superior incluso al de El Hierro. Pero, esos casos absolutamente excepcionales, no deben convertir al conjunto del sistema electoral en algo excepcional.

Esta valoración del conjunto de distorsiones entre escaños asignados y población representada que se dan en cada una de las circunscripciones de un determinado sistema electoral –y no sólo en las circunscripciones extremas–, es precisamente lo que mide el índice de **Malapportionment** que se expone a continuación.

CC.AA.	Malapportionment*	CC.AA.	Malapportionment*
MURCIA	4,947	VALENCIA	12,55
ASTURIAS	6,836	GALICIA	14,592
EXTREMADURA	7,445	PAÍS VASCO	19,139
CASTILLA L M	8,084	ARAGÓN	20,304
CASTILLA LEÓN	8,421	BALEARES	21,868
CATALUÑA	10,609	CANARIAS	32,66
ANDALUCÍA	11,405		

* *Malapportionment*: discrepancia entre el porcentaje de escaños que se eligen en una circunscripción y el porcentaje de población que se integra en la misma. Mide el grado de distorsión existente en el reparto de escaños entre circunscripciones y la población que reside en ellas.

$MAL = (1/2) \sum [s_i - v_i]$, donde sigma se refiere a la suma de todos los distritos, s_i es el porcentaje de escaños asignados al distrito i , y v_i es el porcentaje de la población que reside en el distrito i .



En este índice, que mide de manera global, cómo de inadecuado es en el conjunto el reparto de escaños por distrito, Canarias ocupa el primer lugar de la tabla, tanto en el conjunto estatal como en el internacional (Azores, a pesar de Corvo, tiene un grado de malapportionment menor). A efectos prácticos, lo que este indicador refleja en el caso canario es que 1 de cada 3 escaños del sistema electoral no está asignado correctamente a la circunscripción que le correspondería conforme a su peso poblacional.

En resumen, llaman poderosamente la atención diversos aspectos sobresalientes del sistema electoral canario en perspectiva comparada:

1. La alta restricción de acceso al escaño encarnada en la regulación de dos barreras electorales, las más altas de la comparativa.
2. La baja magnitud media de las circunscripciones (solo superada por Castilla La Mancha).
3. El dato extremo del indicador "Máxima ratio de desigualdad" en el valor del voto.
4. El gran desequilibrio representativo que genera la actual distribución de escaños entre las distintas circunscripciones respecto a sus poblaciones o, dicho de otro modo, la enorme distorsión en el prorrateo de escaños o *Malapportionment*.

A la luz de algunos de los principales indicadores que la ciencia política suministra para el estudio de los sistemas electorales, estos serían los cuatro aspectos más deficitarios del sistema canario.

Como ya pormenorizábamos en el inicio de nuestra exposición, a continuación, exponemos una propuesta dirigida a paliar todos estos déficits. Dicha propuesta se ha construido sobre dos pilares: el consenso y el ajuste a las fuentes del derecho.

Suele ser una máxima reiterada la de que no existe ningún sistema electoral dotado de perfección. Eso no debe impedir que nos esforcemos en hacer todos los

planteamientos tendentes a su consecución. En Canarias, parece evidente que existe una distancia sustantiva entre lo perfecto o ideal, y lo obviamente deficitario. Esta propuesta no pretende la perfección, pero sí un cambio que permita a nuestro sistema electoral abandonar los puestos de cola entre los de menor calidad democrática del Estado.

Enunciaremos la propuesta y seguidamente justificaremos de forma razonada por qué entendemos que cada uno de los elementos de solución que aportamos son los que resultan más adecuados para solventar cada déficit.

Propuesta "CONSENSO POR CANARIAS 2019"	
• Tamaño del Parlamento: 69 diputados	
• Barreras electorales: 3% autonómico o 15% insular.	
• Fórmula de reparto de tipo proporcional: D'Hondt.	
• Número de circunscripciones : 7 (cada una de las islas de Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro).	
• Asignación de escaños: Mixta	
a) 48 por asignación insular: 12 a Tenerife y Gran Canaria; 6 a Lanzarote, Fuerteventura y La Palma; 3 a La Gomera y El Hierro. Para esta asignación se tendrán en cuenta las dos barreras electorales en los porcentajes ya mencionados.	
b) 21 por asignación autonómica: por bolsa de restos de los cocientes mayores no usados para los 48 escaños de asignación insular tras aplicar la fórmula D'Hondt en cada circunscripción. El orden de asignación de estos escaños se realiza adjudicando los 21 cocientes más elevados tras aplicar de nuevo la fórmula D'Hondt a la bolsa de restos (suma de cocientes mayores no usados) particular de cada partido. Para esta asignación no se exigirá la superación de ninguna barrera electoral.	

Volviendo a las bases sobre las que se ha formulado esta propuesta compilatoria de consenso, precisamos en cada bloque punto a punto:

BLOQUE A) Cumplimiento del Ordenamiento jurídico:

1. Art. 152 Constitución³:

- a. Sistema de representación proporcional. La fórmula D'Hondt, da cumplimiento a esta condición.
- b. Asegurar la representación de las distintas zonas del territorio. El mantenimiento de las actuales siete circunscripciones y la asignación inicial de los 48 escaños insulares, da cumplimiento a esta condición.

2. LOREG Art. 163.1⁴:

³ Artículo 152 de la CE

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de **representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio**; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

2. Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

3. Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

⁴ Artículo 163.1. b) y c) de la LOREG

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.

- a) La asignación de escaños de tipo proporcional se ajusta a los dos momentos del prorrateo de escaños -insular y autonómico-, al aplicarse en ambos la fórmula D'Hondt.
3. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁵: en este caso los pronunciamientos respecto a Canarias se han limitado en todas las ocasiones a la cuestión de sus barreras electorales. La existencia de dos barreras y en los porcentajes planteados, se ajustan a la jurisprudencia. No existe pronunciamiento del TC respecto a la coexistencia de diferentes tipos de asignación de escaños.

BLOQUE B) Adaptación al ordenamiento jurídico autonómico canario.

La propuesta se adaptará a las posibilidades del legislador autonómico⁶. En cada caso, se precisará la vía legislativa escogida:

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional STC 72/1989, de 20 de abril. Resolución dictada por un recurso de amparo de D. Gregorio Toledo Rodríguez (con referencia a las barreras electorales del artículo 8.2 del antiguo EACAN de 1982 establecidas en el 3% regional y 20% insular).

Sentencia del Tribunal Constitucional STC 225/1998, de 25 de noviembre, (en la que se impugnaba -recurso de inconstitucionalidad- por el Defensor del Pueblo, la redacción del vigente EACAN dirigiéndose exclusivamente contra el párrafo segundo de la Disposición Transitoria primera referido a las barreras electorales).

⁶ Estatuto de Autonomía de Canarias (EACAN 1996). Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

Artículo 9

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 constituye una circunscripción electoral.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA Primera

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, 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

a) Adaptación de la propuesta a una reforma por medio de una Ley del Parlamento. La asignación de escaños autonómicos puede lograrse por medio de una Ley del Parlamento. No hay fuente del derecho contraria. Los pronunciamientos en materia similar, pero no igual, a la planteada, se circunscriben a dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias, y, como reiteramos, para soluciones distintas: se trataba en ese caso de la creación de una nueva circunscripción de ámbito autonómico.

Los juristas colaboradores de Demócratas para el Cambio han elaborado un dictamen que muestra la posibilidad que planteamos como ajustada a derecho. Para mayor precisión, este aspecto, de alto componente técnico, lo tratará D. Carlos Fernández Esquer posteriormente (ANEXO I).

b) Adaptación de la propuesta a una reforma por medio de una modificación del Estatuto (recordamos que actualmente hay una propuesta de su reforma pendiente de debate en las Cortes). Este aspecto se trata en un epígrafe posterior del BLOQUE D).

BLOQUE C) Adaptación de la propuesta al consenso político mayoritario plasmado en el Pacto por la Democracia en Canarias (ANEXO II).

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para que su vigencia pueda hacerse efectiva para las Elecciones al Parlamento de Canarias de 2019.

En este caso se abren dos opciones: la vía de la Ley Electoral del Parlamento o la Modificación del Estatuto de Autonomía que ya ha iniciado su tramitación en el Congreso de los Diputados. Si se optara por esta segunda fórmula, habría que precisar, como ya mencionábamos anteriormente, el reparto de diputados en el Art. 37 o, en su defecto, si no terminara de precisarse en el articulado y se quisiera seguir remitiendo al desarrollo de una posterior Ley Electoral, debiera entonces

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.

concretarse -igual que se hace al mencionar a las barreras electorales- en la disposición transitoria primera.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectivo una reducción de las barreras electorales.

Esto ya ha quedado fijado en la propuesta en los niveles del 3% autonómico o 15% insular, que parecen tener un consenso -si aún no explícito, sí tácito-, por la mayoría de organizaciones políticas.

3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva la mejora de la representación poblacional.

Esto se logra en dos pasos simultáneos:

- Primero: al incorporar 9 diputados de los que tiene posibilidad de alcanzar el tamaño de la Cámara, posibilitado por la horquilla vigente en el Estatuto de Canarias (de 50 a 70 escaños).
- Segundo: al plantear una cesión de parte de los diputados inicialmente correspondientes a las circunscripciones insulares al conjunto del cuerpo electoral. Así, y siguiendo la premisa de tener en cuenta tres tipos o categorías de circunscripciones según su demografía, las cesiones de diputados han resultado de la siguiente manera: El Hierro, no cede ninguno de sus diputados. La Gomera y Fuerteventura ceden 1 diputado. Lanzarote y La Palma ceden 2 diputados. Gran Canaria y Tenerife ceden 3 diputados. Se observa que se mantiene un triple equilibrio en la solidaridad de la cesión, y que no se reasignan territorialmente a determinadas circunscripciones, sino conformando parte del conjunto de diputados de asignación autonómica.

BLOQUE D) Adaptación de la propuesta a la formulación presentada por el Parlamento de Canarias a las Cortes en su propuesta de Reforma del Estatuto⁷.

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva una reducción de las barreras electorales.

La propuesta se ajusta al texto de reforma estatutaria que explicita, aunque en una disposición transitoria, los ya mencionados porcentajes de barrera del 3% autonómico y 15% insular.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectiva la mejora de la representación poblacional, teniendo en cuenta la posibilidad de que la misma se pueda llevar a cabo con la introducción de fórmulas de representación del conjunto global del cuerpo electoral, además de las ya establecidas en el actual Estatuto vigente.

⁷ Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, VIII Legislatura. Año 2014, número 59, 6 de marzo. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (pendiente tramitación en Cortes Generales).

Artículo 37.- Régimen electoral.

1. Serán electores y elegibles los mayores de edad inscritos en el censo que gocen de la condición política de canarios, según el presente Estatuto, y se encuentren en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, sin perjuicio de las causas de inelegibilidad establecidas por la ley.
2. Una ley del Parlamento de Canarias aprobada por una mayoría de tres quintos, a iniciativa de sus miembros, regulará el régimen electoral con arreglo a las siguientes bases:
 - a) El sistema electoral será el de representación proporcional.
 - b) El número de diputados no será inferior a cincuenta ni superior a setenta.
 - c) Las circunscripciones electorales serán de ámbito autonómico, insular o de ambas. Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, constituyen una circunscripción electoral.
 - d) Se establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños.
- e) A ninguna circunscripción insular se le podrá asignar un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA Primera.- Sistema electoral.

Hasta tanto no se apruebe la Ley electoral prevista en el artículo 37 del presente estatuto, se fija en sesenta el número de diputados del Parlamento de Canarias, distribuidos de la siguiente forma: 3 por El Hierro, 7 por Fuerteventura, 15 por Gran Canaria, 4 por La Gomera, 8 por Lanzarote, 8 por La Palma y 15 por Tenerife.

2. A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15 por ciento de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular, o, sumando los de todas las circunscripciones insulares hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

En este caso, el texto de reforma estatutaria ya hace referencia a la posible existencia de dos tipos de diputados, uno asignados a circunscripciones insulares y otros a una autonómica. Nuestra propuesta, como ya se ha visto, contempla esa convivencia de dos tipos de asignación de escaños: uno en el ámbito puramente insular y otro en el conjunto del cuerpo electoral autonómico, aunque sustanciados en las mismas siete circunscripciones insulares ya existentes.

Queda por decidir si la precisión de la asignación de los dos repartos de escaños se redactará formando parte del artículo 37 u otros, o se sigue remitiendo al desarrollo de una ley posterior. En este caso, se tendrá que explicitar en la disposición transitoria primera, como se hace al concretar el porcentaje de las barreras electorales, enmendando el texto en que se plasma el reparto de diputados provisional.

3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para hacer efectivo lo recogido en el Art. 37. e), "a ninguna circunscripción se le asignará un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho".

En efecto, para lograrlo, nuestra propuesta consigue corregir el actual defecto del sistema por el que una circunscripción con menor población (La Palma) que otra (Fuerteventura) dispone, sin embargo, de un diputado más. Lo hace en el momento inicial de reparto de escaños insulares, pues al ceder La Palma al cupo autonómico 2 diputados y Fuerteventura 1, quedan ambas igualadas en 6 diputados. Los diputados cedidos, son, de manera indirecta, recuperados en parte por La Palma y, totalmente, por Fuerteventura, por la correspondiente influencia o peso demográfico de cada una en el conjunto de la autonomía. Resulta así, una manera natural y no arbitraria de reordenar la asignación de escaños conforme a la población de derecho, sin recurrir a una reasignación impuesta.

BLOQUE E) Adaptación de la propuesta al consenso académico y experto⁸ (ANEXO III).

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la restricción de acceso al escaño.

En este caso, ya se ha mencionado la propuesta de reducción de barreras. Parece que aunque pueda haber alguna opinión experta que hace propuestas diferentes, es cierto que una mayoría de las opiniones ve razonable la coexistencia de dos tipos de barreras electorales y en los porcentajes ya varias veces anteriormente mencionados.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la proporcionalidad.

Se han planteado multitud de formulaciones. Pero es cierto que se nombra con bastante asiduidad la propuesta de una solución mixta (representación insular y autonómica) para conseguir corregir, al menos parcialmente, la proporcionalidad y el desvío en el prorrateo de escaños.

3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la desigualdad en el valor del voto entre electores.

Esto lo logra la propuesta, como ya hemos visto, al dotar a la asignación autonómica de 21 escaños. Aunque el efecto corrector es parcial, se mejora la posición actual.

4. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la consecución de la mayoría absoluta parlamentaria con la diferencia de un voto, de manera que logre evitar hipotéticos empates en las votaciones en el Parlamento de Canarias.

⁸ Textos para la Reforma Electoral de Canarias. Gerardo Pérez Sánchez y Vicente Mujica Moreno, coordinadores. VV.AA.: José Ramón Montero Gibert, Juan Hernández Bravo de Laguna, Juan Fernando López Aguilar, Gerardo Pérez Sánchez, Víctor Cuesta López, Manuel Romero Hernández, Fernando Ríos Rull, Rafael Álvarez Gil, Carlos Fernández Esquer y Vicente Mujica Moreno. Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016.

Esto se consigue en la propuesta al mantener en 69 el tamaño del Parlamento sin llegar a consumir el máximo de diputados que permite el Estatuto, es decir, los 70 escaños.

5. La propuesta adaptará los elementos necesarios para mejorar la representación poblacional, con formulaciones que tengan en cuenta los cambios demográficos presentes y futuros.

En la presente propuesta de consenso, esto queda plasmado en el apartado de otras medidas complementarias y no forma parte de su núcleo.

A pesar de que pueden establecerse tales medidas, no debe obviarse que, la propia existencia del cupo autonómico de asignación de escaños, causa el efecto, de manera indirecta, de ajustar su prorrateo en función de las poblaciones y sus variaciones.

Hemos planteado que se considere una previsión de ajuste futuro del tamaño del Parlamento conforme a la variación demográfica. Por tanto, este ajuste debiera llevarse a cabo en el tramo de asignación de escaños autonómico. Esto podría hacerse incrementando en 2 diputados el tamaño de la Cámara cada vez que haya un crecimiento de 200.000 habitantes de derecho. Esta medida, sin embargo, requeriría de una modificación estatutaria que permitiera aumentar el tamaño máximo del Parlamento, al menos, hasta los 73 diputados.

Acoger tal previsión por medio de una Ley del Parlamento se hace inviable con esta formulación. En tal caso, habría que recurrir a una nueva cesión de diputados insulares al cupo autonómico para lograrlo. Si así fuera, y para que resultara más ajustada la cesión al incremento poblacional, debiera probablemente fijarse la condición en un aumento de 400.000 habitantes. Solo como apunte de qué cesión sería previsible, mencionamos la siguiente: Gran Canaria y Tenerife 4 diputados; Fuerteventura, Lanzarote y La Palma 2 diputados y La Gomera y El Hierro 1 diputado. Resultaría así un reparto de 32 diputados insulares y 37 autonómicos.

BLOQUE F) Adaptación de la propuesta a las demandas de las Instituciones administrativas territoriales

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para asegurar la representación de las diversas zonas del territorio.

Como ya hemos visto, esta propuesta asegura la representación de todos los territorios y sigue manteniendo una importante influencia en el total de la asignación de escaños, pues el 70% de los mismos serían de asignación insular.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para asegurar que ninguna zona del territorio con mayor población de derecho que otra tendrá menor representación.

En este punto, ya hemos concretado anteriormente cómo lograrlo. Se trata de crear tres grupos de circunscripciones según la demografía y mantener en cada grupo condiciones iguales de asignación de escaños insulares.

3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para que se tenga en cuenta, además de la representación poblacional global, la más adecuada representación distribuida territorialmente.

Nuevamente nos referimos a la convivencia de las dos estrategias para asignar escaños: insular y autonómica, manteniéndose aún una importante preponderancia de la asignación insular y manteniendo en este conjunto el triple equilibrio entre los tres grupos de islas por tamaño demográfico, entre provincias, entre islas capitalinas y no capitalinas y entre islas no capitalinas de ambas provincias entre sí.

BLOQUE G) Adaptación de la propuesta a los condicionantes geográficos, demográficos e históricos del Archipiélago Canario.

1. La propuesta adaptará los elementos necesarios para tener en cuenta -dentro del conjunto global del Archipiélago-, la unidad territorial de la Isla.

En la propuesta que se presenta, la circunscripción sigue siendo la isla en exclusiva. Es en la circunscripción donde siguen asignándose los escaños y esto se hace en dos momentos: un primer reparto insular y uno segundo teniendo en cuenta el conjunto del cuerpo electoral canario. Es de reseñar, que sigue manteniéndose la preponderancia del aspecto territorial, al reservarse más de dos tercios de la asignación de escaños por este concepto.

2. La propuesta adaptará los elementos necesarios para tener en cuenta las diferencias entre las distintas islas categorizándolas inicialmente en 3 grupos: pequeñas, medianas y grandes, conforme a su distinto desarrollo demográfico y socioeconómico.

En efecto, para conseguir solucionar los aspectos de trato igual entre los habitantes de islas similares en cuanto a su demografía, ya se ha hecho anteriormente referencia a la consideración de tres grupos de circunscripciones, que ahora concretamos así: Poco pobladas (El Hierro y La Gomera), medianamente pobladas (Lanzarote, La Palma y Fuerteventura) y fuertemente pobladas (Tenerife y Gran Canaria) para dar a cada grupo un tratamiento homogéneo entre sus componentes, y al tiempo, equilibrado entre los tres grupos.

3. La propuesta adaptará los elementos necesarios para tener en cuenta las diferencias entre el conjunto de islas que ejercen la capitalidad de Canarias y las que no ejercen la Capitalidad.

Así es, en el conjunto de asignación de escaños de la primera fase insular, de los 48 diputados previstos, 24 se asignan en circunscripciones capitalinas y 24 en circunscripciones no capitalinas, manteniéndose un solidario y generoso prorratio que significa igualar, en este tramo, la representación de poblaciones que difieren entre sí en más de un 60% de peso demográfico.

ELEMENTOS DE MEJORA ALTERNATIVOS Y OPCIONALES

ALTERNATIVOS:

No requieren reforma estatutaria:

- Incremento de la proporcionalidad y reducción de la máxima ratio de desigualdad con igual tamaño del Parlamento que en la propuesta nuclear pero con prevalencia del prorrateo de escaños autonómicos. Total de diputados: 69, de los que 32 serían de asignación insular y 37 autonómicos.
 - Insulares: 32
 - El Hierro y La Gomera: 2
 - Lanzarote, Fuerteventura y La Palma: 4
 - Gran Canaria y Tenerife: 8
 - Autonómicos: 37
- Facilitación de la gobernabilidad. Para conseguir este objetivo proponemos la fórmula que denominamos: "asignación de escaños autonómicos de doble opción".

Consiste en establecer una condición, cumplida la cual, se produce la consecuencia de fragmentar en dos grupos el cupo de escaños reservado para la asignación autonómica.

La condición que hemos propuesto es la de superar el 33% de los votos válidos emitidos. Si uno o más partidos superaran esta condición, la consecuencia que produciría es la de fragmentar el cupo de escaños de asignación autonómica en dos grupos: el primero de 2/3, al que seguirían concurriendo para su reparto todos los partidos, y el segundo; al que solo concurrirían a su reparto aquel partido o partidos que hubieran cumplido la condición establecida para ejecutar la doble opción.

La asignación de los diputados seguiría la misma regla que ya se ha descrito en el epígrafe de nuestra propuesta "Consenso por Canarias 2019".

Requieren reforma estatutaria:

- Incremento de la proporcionalidad, con reducción de la máxima ratio de desigualdad y creación de la circunscripción insular de La Graciosa. Propuesta de implementación de la fórmula nuclear: mayor tamaño del Parlamento. Total de diputados: 73, de los que 33 serían de asignación insular y 40 de asignación autonómica. El prorrateo de escaños sería el siguiente:
 - Insulares: 33
 - La Graciosa: 1
 - El Hierro y La Gomera: 2
 - Lanzarote, Fuerteventura y La Palma: 4
 - Gran Canaria y Tenerife: 8
 - Autonómicos: 40
- Fórmula de Hare-Niemeyer en lugar de Fórmula de D'Hondt
- Listas cerradas desbloqueadas (con posibilidad de manifestar preferencias por algunos de los candidatos ofrecidos dentro de la candidatura escogida por el elector), en lugar de listas cerradas y bloqueadas.

OPCIONALES Y COMPLEMENTARIOS:

- Implementación de la Comisión de Cabildos para la producción legislativa en relación con el territorio (ANEXO IV).
- Creación de un estatuto específico para las islas no capitalinas cuyo objetivo sea poner en igualdad de condiciones a sus ciudadanos respecto a los habitantes de las capitalinas. Tales desigualdades se entienden derivadas de sus condiciones de desventaja por su menor demografía y situación periférica, lo que se conoce como coste de la doble insularidad.
- Regulación de la obligación de debates en campaña electoral. Modalidades y número.

CONCLUSIONES

Es un hecho objetivo que el sistema electoral canario adolece de dos déficits que afectan al acceso al escaño y a la representación poblacional.

La Comisión de Estudio del Sistema Electoral Canario del Parlamento, constituida al comienzo de esta IX Legislatura, pretende analizar todos sus elementos y proponer una nueva norma que corrija estos déficits.

La medida en que esto se logre dependerá del buen hacer de todos sus componentes, pero también de los expertos y de la implicación de la sociedad civil.

Por nuestra parte, seguiremos trabajando para hacer propuestas, pero también para facilitar el encuentro de todos y conseguir el nuevo consenso que Canarias necesita para proyectarse hacia el futuro con éxito. Y esto es así porque de la profundización y mejora de los instrumentos democráticos depende también el éxito de nuestra sociedad, y muy especialmente en todos los aspectos que traen causa de las decisiones de la Asamblea Legislativa, eje central del entramado institucional que articula la autonomía política de Canarias.

En todo el Estado se suceden los procesos reformistas que tratan de revitalizar y hacer más transparentes las instituciones, así como de actualizar los mecanismos de nuestra democracia representativa. Prueba de ello, son los procesos de reforma electoral que se encuentran en marcha en un importante número de parlamentos autonómicos. Ya ha concluido en Murcia, pero están abiertos diversos procesos en Asturias, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León y se proyecta hacerlo en otros como Cataluña, Madrid o Castilla-La Mancha. En el propio Congreso de los Diputados se comenzará en poco tiempo a tratar la reforma electoral de ámbito estatal.

Una vez constatada la efervescencia de reformas electorales a la que se asiste a nivel autonómico, Canarias no puede dejar pasar de largo la mejor oportunidad en sus 35 años de democracia para evaluar los rendimientos del sistema electoral utilizado hasta ahora y acometer todas las modificaciones necesarias que lo pongan al día. Debe

hacerse con decisión y buena disposición para llegar a las soluciones más adecuadas para sus ciudadanos.

Además, nos encontramos en una coyuntura política inmejorable, pues la decisión de acometer esta reforma por medio de una ley del Parlamento o por modificación del Estatuto es plenamente factible en ambos casos, toda vez que la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada ya por el Parlamentario canario, ha pasado su primer trámite de toma en consideración por el Congreso de los Diputados el pasado trece de diciembre.

Deseamos que la fortuna acompañe a todos los representantes canarios para aportar las modificaciones necesarias al texto que incluyan la reforma del sistema electoral de Canarias, de forma que pueda estar vigente una nueva norma en 2019 con más proporcionalidad, menor desigualdad en el valor de los votos entre canarios y menor restricción de acceso al escaño.

Para facilitar la labor de nuestros diputados y, al tiempo, ser lo más concretos posibles a la hora de exponer las propuestas, hemos redactado dos borradores del texto legal que plasma la propuesta nuclear de reforma que se ha expuesto en esta comparecencia (ANEXO V).

ANEXOS

ANEXO I.

DICTAMEN REFERENTE A LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS DE ÁMBITO AUTONÓMICO. Autor: D. Carlos Fernández Esquer.

DICTAMEN SOBRE LAS IMPLICACIONES JURÍDICAS DE CIERTAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL CANARIO

1. Introducción

Desde hace algún tiempo, distintas fuerzas políticas del Archipiélago vienen sosteniendo la necesidad de introducir una circunscripción o lista autonómica en el sistema electoral canario. Algunas voces han señalado que la introducción de estas novedades llevaría aparejada indefectiblemente la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan, en adelante). No obstante lo anterior, tampoco falta quienes defienden, con argumentos jurídicos sólidos, que para llevar a cabo estas modificaciones bastaría con aprobar una ley electoral por mayoría de dos tercios del Parlamento de Canarias, tal y como dispone la Disposición Transitoria Primera EACan (DT 1ª, en adelante).

Debe advertirse desde un primer momento que el propósito de este escrito no consiste en analizar las repercusiones políticas que genera el actual sistema electoral. Tampoco va a ser este el lugar donde se discuta la conveniencia de introducir mecanismos que, por ejemplo, suavicen los importantes obstáculos existentes para acceder a la Asamblea autonómica o sirvan para reducir las significativas desigualdades en el valor del voto que existen entre los ciudadanos de las distintas Islas. Resulta incuestionable que todos estos problemas son de una importancia capital. Y no sólo porque afectan a una de las instituciones centrales de cualquier sistema político como es el sistema electoral, sino porque se trata de cuestiones que inciden directamente en la forma de articular el poder en las democracias representativas. Sin embargo, una vez constatada la importancia del asunto en cuestión y subrayada también la gravedad que en algunos aspectos reviste el caso canario, la dimensión política, más propia de la ciencia política y de la ingeniería electoral, quedará al margen.

Así pues, el presente dictamen tiene por objeto analizar las problemáticas que desde el punto de vista jurídico entrañan algunas de las innovaciones propuestas para mejorar la proporcionalidad del sistema electoral canario. El propósito, en definitiva, consistirá en concretar cuáles serían los cauces jurídicos viables para acometer las distintas reformas electorales propuestas, a la luz de los argumentos que han ido desgranando algunas de las voces más autorizadas al respecto.

2. El concepto de circunscripción o distrito electoral

Con carácter preliminar, creemos necesario definir qué ha de entenderse por circunscripción o distrito electoral, para así poder partir de un concepto que nos permita dilucidar la necesidad de llevar a cabo -o no- una reforma estatutaria en función de la modificación electoral propuesta. Y lo primero que conviene precisar es que en la tradición española el término de *distrito electoral* se reservaba a aquellas circunscripciones de carácter uninominal –las más habituales en los sistemas mayoritarios-, mientras que el concepto de *circunscripción electoral* se empleaba para las plurinominales⁹. Con el tiempo esta distinción se ha ido diluyendo, por lo que en este dictamen, en consonancia con las tendencias terminológicas actuales, se emplearán ambos términos indistintamente.

Uno de los grandes estudiosos de los sistemas electorales, Dieter Nohlen, describe la circunscripción electoral como «aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaño a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral»¹⁰. Trasladándonos al ámbito doméstico, Josep María Colomer, José Ramón Montero e Ignacio Lago, en su *Glosario Básico de conceptos sobre el Sistema Electoral*, proponen la siguiente definición de circunscripción: «Unidad de

⁹ Montero, José Ramón, y Pedro Riera, “Informe sobre la reforma del sistema electoral (Presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008)”, en Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p. 13.

¹⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p.106.

representación en un Parlamento; espacio o demarcación, generalmente de base territorial, en el que se subdivide un país a efectos electorales, y al que se adjudican uno o más escaños»¹¹. Por su parte, Josep María Vallès y Agustí Bosch ofrecen un concepto equivalente de circunscripción, quizás más preciso, al definirla como el «conjunto de electores –agrupados generalmente sobre base territorial- a partir de cuyos votos se procede a la distribución entre candidatos contendientes de los escaños que constituyen el órgano a elegir»¹².

Estas últimas dos definiciones evidencian que, aunque la circunscripción se suele asociar a una demarcación territorial preexistente -en España, la provincia (en los sistemas electorales del Congreso, el Senado y en los utilizados en catorce Comunidades Autónomas), la Isla (en los sistemas electorales de Islas Baleares y Canarias), la agrupación de municipios (en el sistema electoral del Principado de Asturias y hasta el año 2015 en la Región de Murcia) o incluso el conjunto del territorio nacional (en el sistema electoral de las elecciones al Parlamento Europeo)-, resulta incorrecto identificar sin más circunscripción y territorio. Existen abundantes muestras en el Derecho electoral comparado de distritos electorales que no tienen una base espacial específica, lo cual hace emerger con fuerza la dimensión personal que entraña el concepto de circunscripción. Es el caso de aquellos sistemas electorales de países como Italia, Portugal o Colombia, los cuales establecen circunscripciones conformadas por todos aquellos emigrantes residentes en el extranjero con derecho al voto, con independencia del lugar en el que residan. También es el supuesto, por ejemplo, de aquellas sociedades multiétnicas que establecen una suerte de «representación comunitaria», en base a distritos electorales diferenciados. En países como India, Pakistán, Chipre, Zimbawe, Fiji o Nueva Zelanda han existido o existen registros electorales separados para electores de ciertas comunidades específicas, los cuales únicamente eligen a miembros de

¹¹ Colomer, Josep María, José Ramón Montero e Ignacio Lago, “Glosario básico de sistemas electorales”. *Zona Abierta* 110/111, Madrid, 2005, p.350.

¹² Vallès, Josep María y Agustí Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p.76.

su propia comunidad como representantes parlamentarios¹³. La Constitución eslovena, sin ir más lejos, atribuye un diputado para los nacionales de origen italiano y otro para los de origen húngaro¹⁴.

Las definiciones propuestas, sumadas a los ejemplos que acaban de ofrecerse, conducen a entender por circunscripción aquella fracción del cuerpo electoral, que tiene asignado uno o varios escaños para su reparto entre los distintos candidatos que concurren a la contienda electoral, con independencia de que dicha fracción se acote conforme a criterio territorial u otro distinto.

3. La circunscripción autonómica y la lista regional

La posibilidad de introducir una circunscripción autonómica en el sistema electoral canario, que se sumaría a las siete circunscripciones insulares ya existentes, ha estado aleteando en el debate público canario desde hace tiempo. La idea, patrocinada en el plano político fundamentalmente por el PSOE, persigue la creación de una nueva circunscripción de carácter regional de al menos 10 escaños, aprovechando el margen que permite el art. 9.3 EACan hasta los 70 escaños totales. El propósito de esta propuesta consiste en aumentar la proporcionalidad global del sistema, reduciendo las desigualdades del voto producidas por la infrarrepresentación actual de las islas capitalinas (Gran Canaria y Tenerife). También se aspira a que dicha propuesta cree los incentivos necesarios para construir un discurso autonómico integrador, que permita superar los particularismos insularistas tan característicos de la dinámica sociopolítica canaria. Uno de sus puntos fuertes, y que puede concitar el consenso de las restantes fuerzas políticas del archipiélago, es que su inclusión no implica tener que prescindir del prorrateo de escaños entre islas basado en el concepto conocido como «triple paridad»: 1) Que las dos provincias canarias –Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife–

¹³ Reynolds, Andrews; Reily, Ben; Ellis, Andrew, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2006, pp. 141-142.

¹⁴ Santolaya Machetti, Pablo, “Comentario al artículo 68”, *Comentarios a la Constitución Española*. Dirigidos por Casas Baamonde, M^a Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer Miguel (ed.), Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2008, p. 1348.

aporten el mismo número de diputados (30 cada provincia); 2) Que Gran Canaria y Tenerife –islas que comparten capitalidad- también elijan el mismo número de representantes (15 cada isla); 3) Que las islas periféricas o no capitalinas elijan el mismo número de diputados que las dos islas centrales o capitalinas.

Veamos cuáles son los preceptos que estarían en juego. De un lado, el artículo 9.4 del EACan establece lo siguiente en relación con el tipo de circunscripción: «Cada una de las Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituye una circunscripción electoral». Por su parte, la DT 1ª del EACan concreta con carácter *provisional* la distribución de escaños comúnmente conocida como *triple paridad*: «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 60 el número de Diputados del Parlamento Canario, conforme a la siguiente distribución: 15 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».

Del tenor literal del artículo 9.4 EACan se desprende que cada una de las siete Islas que componen el Archipiélago canario son circunscripciones electorales. Ahora bien, cabe preguntarse si una ley electoral posterior, al configurar los elementos básicos del sistema electoral canario, podría, además de reiterar la existencia de las siete circunscripciones insulares exigidas por el artículo 9.4 del EACan, incorporar una circunscripción de carácter autonómico. Por consiguiente, la controversia jurídica consiste en determinar si en el desarrollo legal de estos elementos del sistema electoral que hasta la fecha se han regulado por la DT 1ª EACan, podrían incluirse nuevas circunscripciones no previstas en el art.9.4 EACan, o si, por el contrario, una operación de este tipo requeriría inevitablemente de una reforma estatutaria.

Para el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Juan Fernando López Aguilar, sí sería posible añadir una circunscripción electoral de carácter autonómico sin tener que proceder a una reforma estatutaria. Desde su punto de vista, el Estatuto no «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». López Aguilar zanja la cuestión afirmando tajantemente lo siguiente: «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»¹⁵.

La tesis de este autor consiste, en definitiva, en admitir la compatibilidad del distrito autonómico con la continuidad de las siete circunscripciones insulares que el EACan ha consagrado, dado que el artículo 9 EACan «no aparece, desde un punto de vista jurídico, como un precepto configurador de circunscripciones insulares frontalmente excluyente de cualesquiera otras circunscripciones que puedan introducirse por la ley electoral»¹⁶.

Por su parte, Rafael Álvarez Gil, en su reciente libro, fruto de su tesis doctoral, *El principio constitucional de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario*, también considera perfectamente posible la creación de una circunscripción de ámbito regional sin necesidad de reforma estatutaria. En su opinión, y aunque no profundiza en la argumentación, «una interpretación literal del art. 9.4 EACan no lo excluye necesariamente»¹⁷.

El Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de la Laguna, Juan Hernández Bravo de Laguna, aboga desde hace años por la introducción de una circunscripción autonómica o regional. Es además quien con mayor minuciosidad ha desmenuzado los argumentos jurídicos a partir de los cuales cabría sostener que esta operación puede realizarse sin necesidad de reforma estatutaria. En su contribución a la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, este autor considera que, en apariencia, el establecimiento de «una

¹⁵ LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 51, 2007, p. 117.

¹⁶ LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, “Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizativa de las CC.AA”, *Anuario de derecho parlamentario*, nº 8, 1999, p. 280.

¹⁷ ÁLVAREZ GIL, Rafael, *El principio de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario*, Aranzadi, Madrid, 2015, p. 384.

circunscripción de carácter regional (...) no (...) contradeciría el tenor literal del artículo 8.4 EACan», -actual artículo 9.4 EACan, tras la reforma estatutaria de 1996¹⁸. En realidad, los razonamientos de Hernández Bravo de Laguna se realizan frente al criterio del Dictamen 3/1989, de 29 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias, cuyo ponente fue el jurista canario, Gumersindo Trujillo Fernández, Presidente del Consejo y Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de La Laguna. En el referido Dictamen, el Alto Organismo Consultivo de Canarias tuvo que pronunciarse sobre la viabilidad jurídica de introducir, entre otras novedades, una «lista única de ámbito canario», por parte de una Proposición de Ley de medidas urgentes en Materia electoral de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ahora bien, ¿en qué consiste y, sobre todo, qué implicaciones jurídicas entrañaría la introducción de un mecanismo de estas características? Pues bien, la respuesta del Consejo fue taxativa, al afirmar que la lista en cuestión «no puede tener otra significación que la de la incorporación al sistema electoral autonómico de una circunscripción regional innominada»¹⁹. En este sentido, señaló el Consejo que la circunscripción electoral cumple una doble función: de una parte, es el ámbito territorial que las normas electorales toman en consideración para la adecuada distribución de los escaños mediante los correspondientes procesos electorales; de otra, señala el ámbito de ejercicio del derecho de sufragio activo de los electores inscritos en los censos electorales correspondientes a dicha demarcación territorial. De esas consideraciones, parece obvio –subraya el Consejo–, «que es justamente esa doble función la que se asigna a la “única lista de ámbito canario”»²⁰. Lo determinante no sería, pues, que el ejercicio práctico del derecho de sufragio mediante la emisión del voto en el colegio correspondiente se realizase del mismo modo y en las mismas mesas que las correspondientes a los escaños a proveer en

¹⁸ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, “Artículos 8 y 9”, en Javier VARONA GÓMEZ-ACEDO (Dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Madrid, Marcial Pons e Instituto Canario de Administración Pública (ICAP), 1996, p.59.

¹⁹ DCC 3/1989, de 29 de mayo, Fundamento II.1., p.3.

²⁰ DCC 3/1989, de 29 de mayo, Fundamento II.1., p.4.

circunscripciones insulares. En realidad, lo realmente decisivo para establecer la equivalencia ente la «lista única» y la circunscripción regional es que la decisión atributiva de los escaños sea realiza en el ámbito autonómico y no en el insular.

A mi modo de ver, estas consideraciones del Consejo Consultivo de Canarias sirven para *levantar el velo* de lo que supone en realidad una lista de ámbito canario: la creación implícita de una circunscripción regional o autonómica. Así las cosas, es posible detectar una conexión entre la reflexión del Consejo Consultivo y la definición de circunscripción electoral ofrecida al inicio de este escrito. Con independencia del *nomen iuris*, la decisión consistente en que parte de los escaños del parlamento se repartan entre distintos candidatos que concurren en una «lista autonómica», y todo ello a partir del cómputo de votos emitidos por electores residentes en las distintas islas del archipiélago, supone el establecimiento *de facto* de una circunscripción autonómica.

Sentado lo anterior, emerge inmediatamente otra cuestión. De acuerdo, lista regional y circunscripción autonómica tienen idénticas implicaciones jurídicas, ¿pero cuáles son esas implicaciones? ¿Puede una ley autonómica del Parlamento de Canarias introducir novedades de este tipo sin necesidad de reforma estatutaria? En definitiva, ¿cuáles son los cauces normativos posibles o adecuados para incorporar al sistema electoral canario una lista o circunscripción de carácter regional?

Para acometer esta tarea, el Dictamen comienza realizando un repaso del resto de regulaciones estatutarias, con el objetivo de examinar el régimen jurídico de las circunscripciones electorales en otros sistemas electorales regionales, producto del juego entre Estatutos de Autonomía y leyes electorales autonómicas. Entre otras conclusiones, el Dictamen detecta que en ninguno de los casos en que existe una remisión al legislador autonómico figura regulada la circunscripción en el cuerpo del Estatuto, aunque sí en sus Disposiciones Transitorias; y constata además que, en ausencia de remisión al legislador autonómico, los Estatutos de Autonomía, al configurar la circunscripción, emplean todas expresiones que contienen el verbo *ser*, tales como «la circunscripción electoral *será*, en todo caso, la provincia» (art. 11.4 Estatuto de Autonomía de Galicia); «la circunscripción electoral es la provincia

(...)» (art.104.1 Estatuto de Autonomía de Andalucía); «la provincia será la circunscripción electoral» (art.17.3 Estatuto de Autonomía de Extremadura)²¹.

A continuación, el Dictamen afirma que, mientras que el EACan habría apostado por una solución provisional en algunos aspectos del sistema electoral como el prorrateo de escaños entre islas o el número total de escaños del Parlamento en virtud de la DT 1ª EACan, en su artículo 8.4 –actual 9.4 tras la reforma–, por el contrario, habría optado de manera definitiva por la circunscripción insular. Según el Dictamen, esta opción definitiva –no provisional– por la circunscripción insular puede ser interpretada de dos modos distintos. Una primera interpretación permite considerar que el precepto estaría fijando de manera definitiva las circunscripciones electorales del sistema electoral, de modo que el legislador electoral autonómico no podría introducir nuevas circunscripciones, salvo reforma estatutaria. A partir de una segunda interpretación, más generosa con los poderes del parlamento autonómico, podría entenderse que lo único que el precepto en cuestión garantiza es que cada una de las siete islas del Archipiélago constituyan una circunscripción electoral, lo cual no impide que una ley autonómica cree otro tipo de circunscripciones, como puede ser una de ámbito regional²².

En apoyo de esta segunda tesis, el Dictamen reconoce que la fórmula empleada por el art. 9.4 EACan –«las islas *constituyen* una circunscripción electoral»– es más permisiva que las que utilizan los restantes Estatutos que sí resuelven el tipo de circunscripción sin remitirlo al futuro legislador autonómico, pues, como se ha dicho, este grupo de Estatutos utilizan distintos tiempos verbales del verbo ser. Por tanto, que el citado artículo emplee esa expresión implica una condición necesaria: las siete circunscripciones insulares deben existir en tanto no se derogue dicho precepto. Sin embargo, el verbo «constituir» no supone una condición suficiente, es decir, no implica que el legislador electoral no pueda introducir una novedad como puede ser la lista de carácter autonómico. En palabras del Consejo Consultivo de Canarias, conforme a esta segunda interpretación, «el precepto cumpliría una

²¹ DCC 3/1989, de 29 de mayo, Fundamento II.3., p.7.

²² DCC 3/1989, de 29 de mayo, Fundamento III.1., p.8.

función más de carácter garantista que propiamente organizadora del sistema definitivo».

A este argumento que pone el énfasis en la excepcionalidad del verbo utilizado por el EACan en relación con los demás Estatutos que no remiten al legislador la decisión sobre el tipo de circunscripción, Hernández Bravo de Laguna añade otro adicional también de carácter lingüístico, a saber: en la oración se utiliza un artículo indeterminado y no uno determinado cuando se alude a la circunscripción. Como bien subraya el autor, el precepto «no dice inequívocamente: “La(s) circunscripción(es) electoral(es) es o será la isla, o son o serán las islas de (...)», sino algo completamente distinto: “Cada una de las islas (...) constituye una circunscripción electoral”»²³. Desde esta perspectiva, parece que la forma gramatical del precepto impide interpretarlo de otra forma que no sea la *garantista*, es decir, no puede excluirse que el legislador autonómico establezca circunscripciones adicionales de forma acumulativa, dado que los artículos indeterminados en castellano se usan para referirse a un ejemplar que pertenece a una categoría más amplia. De este modo, que las siete islas canarias constituyan cada una de ellas *una* circunscripción, supone que no pueda rechazarse la creación por parte del legislador autonómico de nuevos distritos electorales.

Con todo, el Consejo Consultivo de Canarias acaba rechazando en el Dictamen 3/1989 que mediante ley autonómica pueda introducirse una circunscripción regional. Para ello, se apoya el Consejo en el carácter provisional de la DT 1ª EACan, cuya función debiera ser la de regular temporalmente los aspectos que ella misma prevé. Dicha función impide entender que la Disposición en cuestión esté habilitando al legislador para modificar lo que se regula con vocación de permanencia en el propio cuerpo del EACan (concretamente, en su art. 9.4). Máxime, cuando la propia Disposición hace referencia a las circunscripciones previstas en el art.9.4, sin contener ningún tipo de reserva respecto de otras posibles alternativas²⁴.

²³ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, “Artículos 8 y 9”, *op.cit.*, p.61

²⁴ DCC 3/1989, de 29 de mayo, Fundamento III.1., p.10.

Por último, esgrime el Consejo un argumento final bastante cuestionable para excluir la posibilidad de que el legislador establezca una nueva circunscripción de carácter autonómico sin hacerlo mediante reforma estatutaria. Nos recuerda el Alto Órgano Consultivo canario que el prorrateo de escaños entre las distintas circunscripciones responde al sistema de paridades y equilibrios interprovinciales e interinsulares, sistema de distribución de escaños que se sustenta sobre la circunscripción de tipo insular. Ahora bien, aun siendo indiscutible que en los antecedentes históricos de la elaboración del EACan está presente esa voluntad del estatuyente, el razonamiento es cuando menos controvertido. En primer lugar, porque el reparto de escaños comúnmente denominado como *triple paridad*, se contiene en una Disposición Transitoria y no en el articulado propiamente dicho del EACan. Por tanto, parece que ese sistema de equilibrios quiso utilizarse como una herramienta provisional, pero no con carácter de permanencia, pues, de haberse deseado que así fuese, se habría establecido en el cuerpo del EACan. Con independencia de su razonabilidad y de su pertinencia en la actualidad, el criterio de la *triple paridad* hunde sus raíces en unas circunstancias históricas concretas, que responden a una determinada concepción sociopolítica, pero que carece de sustento jurídico alguno en los preceptos de la Constitución o del Estatuto de Autonomía de Canarias. Es más, existen dudas más que razonables de que la enorme desigualdad del voto originada por la distribución de escaños desplegada por la DT 1ª EACan respete el principio de sufragio igual que proclama el propio art. 9.1 del EACan.

Con independencia de lo anterior, debe decirse que el Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen 111/2005, también tuvo que responder a la siguiente pregunta: «¿Resultaría contraria al Estatuto de Autonomía de Canarias la aprobación por el Parlamento de Canarias de una Ley electoral que dispusiera la creación de una circunscripción de ámbito regional o autonómico, adicional a las siete circunscripciones insulares existentes en la actualidad?»²⁵.

²⁵ Dictamen 111/2005, de 13 de abril, Fundamento I, p.1.

Para contestar a dicha pregunta, el Consejo Consultivo comenzó recordando que la DT 1ª EACan no constituye un título competencial que habilite al legislador canario para reformar el sistema electoral regional. En realidad, el Parlamento de Canarias es competente para regular el régimen electoral autonómico en virtud del art.30.1 del EACan, conforme al cual ostenta competencia exclusiva para «regular la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno». El legislador autonómico puede normar sobre esta materia, sin otros límites que los que emanan del art.152.1 CE²⁶, los límites materiales de los arts. 3,2, 4, 9 y 10 del EACan y, respecto a los límites formales de la DT 1ª EACan, como es la mayoría de dos tercios exigida para su aprobación²⁷.

Dicho esto, el Dictamen aclara algo elemental: «El Estatuto de Autonomía como norma institucional básica no puede agotar en sí y por sí la regulación de las materias, sino que ha de permitir que el Legislador autonómico entre a regularlas según la orientación ideológica de la fuerza o fuerzas políticas mayoritarias en cada momento. No todos los aspectos de la regulación del sistema electoral autonómico han de ser básicos; por eso el Estatuto de Autonomía de Canarias no ha optado por establecer rígidamente el número de Diputados a elegir, por cada circunscripción, ni establecer las barreras electorales. Todas estas determinaciones son contenidos propios y esenciales de la Ley electoral». Ahora bien –se pregunta el propio Consejo Consultivo–, «¿también opto por diferir a la ley la determinación del número y el ámbito territorial de las circunscripciones electorales, o lo reservó para su regulación completa en el propio Estatuto? Esta es la cuestión que se somete a consulta».²⁸

Pues bien, el Pleno del Consejo apuntaló de nuevo su doctrina tradicional, afirmando que el legislador no puede introducir una circunscripción autonómica

²⁶ Pese al tenor literal del artículo 152.1 CE, el Tribunal Constitucional, en el FJ 6 de la STC 225/1998, de 25 de noviembre, zanjó un importante debate doctrinal, y acabó respaldando la tesis de quienes sostenían que las previsiones de dicho artículo se proyectaban sobre los Estatutos de todas las comunidades con independencia de su respectiva vía de acceso a la autonomía. Esta doctrina se ha visto confirmada en posteriores sentencias (SSTC 19/2011, FJ 3; y 197/2014, FJ 6).

²⁷ Dictamen 111/2005, de 13 de abril, Fundamento II.2, p.2.

²⁸ Dictamen 111/2005, de 13 de abril, Fundamento II.3, pp.3-4.

mediante una ley autonómica. Considera en el Dictamen que «el art.9.4 describe, sin necesidad de explicación o desarrollo legal alguno, la totalidad de las circunscripciones para la elección de Diputados regionales. Aunque no se formula una prohibición expresa y directa de establecer otras circunscripciones electorales, es lo cierto que si el Legislador estatuyente hubiera querido confiar al autonómico la precisión última del mapa de circunscripciones habría de haberlo señalado expresamente (máxime para la concreción de un elemento fundamental de la organización electoral como es éste de la definición de circunscripciones)»²⁹.

El Consejo llegó finalmente a la conclusión de que «resultaría contraria al Estatuto de Autonomía la aprobación por el Parlamento de Canarias de una Ley electoral que disponga la creación de una circunscripción de ámbito regional o autonómico adicional a las siete circunscripciones insulares actuales». Por lo que, en consecuencia, «el instrumento apropiado para la válida incorporación de una circunscripción de ámbito regional o autonómico al régimen electoral de la Comunidad Autónoma es la reforma del Estatuto de Autonomía».

En resumen, como hemos podido comprobar importantes académicos canarios que han venido sosteniendo la posibilidad de introducir una circunscripción regional mediante una ley autonómica aprobada por dos tercios del Parlamento de Canarias, sin necesidad de reforma estatutaria. Esta interpretación, aunque no está exenta de problemas desde el punto de vista del tenor literal del Estatuto, parece más respetuosa con el principio de autonomía y con el principio democrático, al permitir un mayor margen de actuación al legislador autonómico. Sin embargo, y aún reconociendo que existían dos interpretaciones posibles del precepto en discordia, el Consejo Consultivo de Canarias ha acabado inclinándose por la imposibilidad de que el legislador autonómico pueda crear una circunscripción nueva respecto a las circunscripciones insulares ya existentes. Por todo lo cual, no cabe menos que reconocer que existe una controversia jurídica clara en torno a las diferentes lecturas posibles del precepto en cuestión.

²⁹ Dictamen 111/2005, de 13 de abril, Fundamento II.5, p.7.

4. El mecanismo de escaños de ajuste o escaños de igualación proporcional

Aunque se ha planteado en relación con otros sistemas electorales autonómicos³⁰, podría resultar interesante explorar la posibilidad de incorporar algún mecanismo compensatorio o de ajuste en el sistema electoral canario, con el objetivo de corregir la excesiva desproporcionalidad que produce. Este tipo de instrumentos son característicos, por ejemplo, de los sistemas electorales de países nórdicos como Suecia, Dinamarca o Noruega.

Se ilustrará con el sistema que probablemente resulta más simple de entender, que es el que se viene empleando en Suecia desde el año 1967 y que está basado en el mecanismo de «escaños de ajuste»³¹. Consiste básicamente en repartir los escaños en dos fases o tramos diferenciados. En un primer momento, parte de los escaños se distribuyen dentro de determinadas circunscripciones. En Suecia, por ejemplo, se eligen 310 diputados repartidos en un total de 29 circunscripciones. Y en la segunda fase, manteniendo los escaños que ya se habría asignado a cada partido en la fase primera, se reparten los 39 escaños restantes –llamados «escaños de ajuste»– para alcanzar una mayor proporcionalidad global. Es decir, las circunscripciones del primer nivel se utilizan para el reparto inicial de escaños, pero la distribución final se determina en el segundo nivel sobre la base de todos los votos emitidos en el conjunto de las circunscripciones. De esta forma, se suministra un cierto número de escaños de compensación para nivelar las desproporcionalidades que hayan podido surgir en el primero de los niveles. El segundo nivel es por tanto el realmente decisivo a la hora de conseguir unos resultados más proporcionales.³²

En el caso del sistema electoral canario podría articularse del siguiente modo. El Parlamento de Canarias podría tener un total de 70 diputados autonómicos, lo cual

³⁰ Vid. RUIZ-GONZÁLEZ, Francisco, “Austeridad versus Representatividad en la Ley Electoral de Castilla-La Mancha”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, Nº 15, Castilla-La Mancha, pp. 201-224.

³¹ En lo que sigue, LINUSSON, Svante, “Proportionality in the Swedish Electoral System”, *Workshop on electoral methods*, May, 30-31, 2011. Disponible en www.math.kth.se/wem/Linusson.pdf. [Consultado el 29/02/2016].

³² LIJPHART, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p.73.

supondría un aumento de 10 diputados, dentro de los límites establecidos en el art. 9.3 EACan. En un primer momento, se asignaría un número de escaños en las actuales circunscripciones insulares, que, manteniendo los equilibrios de representación territorial actuales -conocidos como *triple paridad*-, corrigiera en esta fase el contrasentido actualmente existente entre Fuerteventura y La Palma, consistente en que, teniendo la primera una población mayor, cuenta con 1 diputado menos. Los escaños se repartirían en cada isla utilizando la fórmula D'Hondt y aplicando las barreras electorales correspondientes³³.

En la segunda fase, los escaños restantes se distribuirían en base a la suma de los votos autonómicos cosechados por cada partido, garantizando en todo caso que cada formación política conserva o incrementa los escaños conseguidos en la fase anterior. ¿Qué método seguir para conseguir esto último? Pues aplicando la fórmula D'Hondt en este segundo tramo respecto a los 70 diputados totales entre los partidos que superen la(s) barrera(s) electoral(es) que se considere(n) oportuna(s), pero respetando la distribución de los escaños ya asignados en la fase anterior. Los escaños otorgados a cada formación política en la primera fase en cada isla, como digo, se respetan, adjudicándose a los miembros de la correspondiente lista insular. Por su parte, los escaños de ajuste asignados en el segundo tramo a cada partido se concederían a los componentes de la correspondiente lista regional.

Para que este mecanismo compensatorio funcione correctamente se hace necesario que la cifra de escaños de ajuste sea, al menos, un número más que el número de circunscripciones existentes y supere el 10% del total de escaños elegidos³⁴. En el caso canario existen siete circunscripciones y el número total de escaños sería de 70, por lo que ese segundo nivel que se creara debiera tener un tamaño mínimo de 8 diputados, aunque podría ser todo lo extensa que se

³³ No es objetivo de este dictamen pronunciarse sobre la fórmula matemática utilizada para distribuir los escaños en cada circunscripción ni sobre las barreras electorales. Baste con apuntar, de un lado, la conveniencia de sustituir la fórmula D'Hondt por otras más proporcionales como la cuota Hare o la fórmula Saint Laguë y, de otro, la imperiosa necesidad de rebajar sustancialmente la cuantía de la doble barrera electoral existente que, en los últimos comicios de 2015, dejó sin efecto a casi el 20% de los votos dirigidos a alguna candidatura.

³⁴ RUIZ-GONZÁLEZ, F., *op.cit.*, p. 210.

acordase. Gracias a estos escaños de ajuste situados en un segundo nivel, se aumentaría como decimos la proporcionalidad global, en el sentido de que las principales formaciones políticas del archipiélago -siempre y cuando superasen las barreras electorales- cosecharían un número de escaños bastante acorde con el porcentaje de votos que reciben.

Retomando de nuevo el plano jurídico, debemos subrayar que el mecanismo de los escaños de ajuste se articula a partir de listas regionales confeccionadas por los partidos. Esto entronca con la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Canarias en la que se señala que la creación de una lista regional equivale a la creación de una circunscripción. Algo que también encaja perfectamente con la noción de circunscripción propuesta al principio del escrito, dado que el cómputo de votos para asignar los escaños compensatorios en la segunda fase se haría a partir del conjunto de sufragios emitidos en Canarias. Por todo ello, nos remitimos a las consideraciones vertidas en el apartado anterior respecto al vehículo normativo adecuado para introducir una circunscripción o lista regional.

5. Los sistemas de transferencia de restos o «bolsa de restos»

Como es sabido, la fórmula electoral es la función matemática o procedimiento de cálculo aplicado a los votos en un distrito para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes³⁵. Existen dos grandes *familias* de fórmulas electorales: las mayoritarias y las distributivas o proporcionales. En términos generales, esta última *familia* de fórmulas, las proporcionales, se subdividen a su vez en dos grandes *estirpes*: las que calculan cuotas (Hare, Droop, Imperiali, etc.) y las que se basan en el cálculo de las medias más altas o fórmulas de divisor (D'Hondt, Sainte-Lagüe, Sainte-Lagüe modificada, etc.).

En España, todos los sistemas electorales existentes, excepto el del Senado que utiliza una fórmula mayoritaria, emplean la fórmula matemática D'Hondt para el

³⁵ Colomer, J.M., J.R. Montero e I. Lago, "Glosario...", *op.cit.*, p.351.

reparto de escaños en las circunscripciones. Esta fórmula consiste en el siguiente procedimiento de cálculo: se divide el número de votos recibidos por cada candidatura entre la serie de divisores de números naturales por orden ascendente (1, 2, 3, 4, etc.); y, tras efectuar esas operaciones, se van asignando escaños a aquellos cocientes más altos hasta completar el número de diputados a repartir en cada circunscripción. Pues bien, cuando hablamos de «restos» nos referimos a aquellos cocientes mayores de cada partido que, tras aplicar el procedimiento que se acaba de describir, no han llegado a materializarse en un escaño. La suma de todos esos cocientes mayores de cada partido en el conjunto de circunscripciones, se transfieren a lo que se conoce como «bolsa de restos».

Este sistema se ha propuesto en el ámbito autonómico, por ejemplo, para el sistema electoral del Principado de Asturias. Así lo contemplaba la Proposición de ley planteada por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Mixto, para la reforma de la Ley del principados de Asturias 14/1986 sobre el régimen de elecciones a la Junta General³⁶, que, a su vez, recogía el criterio del «Dictamen de la Comisión Especial no Permanente de estudio, debate y, en su caso, propuesta de reforma sobre el régimen electoral autonómico asturiano de la Junta General del Principado de Asturias». Como así lo recoge también la Proposición de ley³⁷, que con el mismo objeto ha sido planteada esta vez por los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Ciudadanos, y que en el momento en que se escriben estas líneas la Mesa de la Cámara ha admitido a trámite.

A nuestros efectos, la propuesta consiste en que del total de 45 Diputados que componen la Junta General, 35 se asignarían en las tres circunscripciones clásicas del sistema electoral asturiano (Central, Occidental y Oriental), y los 10 restantes se repartirían en atención a los cocientes mayores no usados tras aplicar la fórmula de asignación de escaños D'Hondt. Lo interesante de este método respecto a los que

³⁶ Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, Núm. 35.1, IX Legislatura, 9 de octubre de 2013.

³⁷ Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, Núm. 19.1, X Legislatura, 3 de febrero de 2015.

hemos analizado en los anteriores apartados, es que la forma de asignar los escaños a los partidos no implica en ningún caso la creación de una nueva circunscripción. Así, una vez decidido a qué candidaturas presentadas bajo unas mismas siglas van a parar los escaños pendientes de asignar, éstos se adjudicarán a aquellas concretas candidaturas de cada circunscripción en función de los cocientes mayores no usados. De este modo, no se eligen candidatos de una lista regional o autonómica *ad hoc* –como sí ocurría en los otros modelos estudiados–, sino que los escaños dedicados a la bolsa de restos se adjudican a candidatos que concurren en cualquiera de las tres listas correspondientes a las circunscripciones Central, Occidente y Oriente.

En un sentido similar, en el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* del año 2009, el máximo órgano consultivo del Gobierno valoró la adecuación a la Constitución de un mecanismo de distribución de restos a nivel nacional, en las elecciones al Congreso de los Diputados. La atribución de escaños en función de la suma de los restos de las distintas circunscripciones sería, según el Consejo de Estado, una reforma legal perfectamente plausible, sin necesidad de reformar el texto constitucional. Para respaldar su afirmación, el Consejo de Estado se apoya en las siguientes consideraciones, que pueden hacerse extensivas al caso canario, si se sustituye el binomio Constitución-provincia por el de EACan-isla.

El principal obstáculo para la distribución de restos a nivel nacional se encontraría en que el artículo 68.2 CE dice expresamente que la circunscripción electoral es la provincia. Lo cual queda reforzado por el propio tenor del artículo 68.3 de la Constitución: «La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional». Ahora bien, el Consejo de Estado no recuerda que el Congreso de los Diputados, en tanto que parte integrante de las Cortes Generales junto con el Senado, representa al conjunto del pueblo español ex artículo 66.1 CE. Lo anterior conduce a que las fuerzas políticas más votadas a escala nacional deban contar con una presencia parlamentaria acorde al porcentaje de votos que hayan recibido. Desde esta óptica, la distribución de restos a nivel nacional, en cuanto correctivo de las penalizaciones que sufren los

partidos menos votados con implantación estatal, podría encontrar un fundamento constitucional legítimo.

Pero sobre todo debe subrayarse que la atribución de escaños se estaría realizando en todo caso en función de los restos de votos de cada una de las provincias. De forma que la circunscripción electoral seguiría siendo la provincia, y sólo los votos excedentes en cada una de ellas serían tomados en cuenta –en cómputo global nacional- para la atribución de escaños, en consonancia con el entendimiento del Congreso de los Diputados como cámara que representa al pueblo español en su conjunto.

Así pues –concluye el Consejo de Estado- «[l]as objeciones de naturaleza constitucional que suelen oponerse a este mecanismo de compensación parecen superables en la medida en que la provincia seguiría siendo la única circunscripción electoral y sólo los votos sobrantes tras el escrutinio provincial podrían utilizarse para tal cometido, en aras de corregir situaciones de desventaja que, por sus singulares características, puedan entrar en conflicto con valores constitucionales de rango superior, entre los que la igualdad de oportunidades de los partidos políticos – deducida del artículo 23.2 de la Constitución- ocupa un lugar preeminente»³⁸.

En el mismo sentido se pronunció el que fuera Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid, y uno de los *siete padres de la Constitución Española de 1978*, Gregorio Peces-Barba, quien sostuvo públicamente la necesidad de añadir 50 diputados a los 350 actuales -dentro del margen constitucionalmente factible hasta los 400-, situándose los nuevos 50 diputados en una única circunscripción nacional que recogería todo los votos que en las circunscripciones provinciales no hubieran sido aprovechados para elegir un diputado. Y todo ello, sin necesidad de reforma constitucional³⁹.

³⁸ Rubio Llorente, Francisco, y Biglino Campos, Paloma (eds.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral*, Madrid, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, p.210.

³⁹ Peces-Barba, Gregorio, “El respeto al pacto social”; *El País* del 13 de noviembre de 2007, disponible en http://elpais.com/diario/2007/11/13/opinion/1194908404_850215.html [Consultado el 29/02/2016].

Para Chueca y Gavara de Cara estaríamos ante una opción constitucionalmente legítima, ya que "la adopción de fórmulas mixtas que combinen la circunscripción provincial con otro tipo de circunscripciones desde el punto de vista territorial, ya sean menores o mayores, no requiere en la práctica la reforma constitucional siempre que se mantenga la circunscripción provincial como principal"⁴⁰. De la misma opinión es Martínez-Pujalte, quien afirma que "es dudoso que esta innovación requiera una modificación constitucional pues, si bien es cierto que el artículo 68 C.E. establece la provincia como circunscripción electoral al Congreso de los Diputados, en realidad el reparto a nivel nacional no configuraría propiamente una circunscripción: la circunscripción continuaría siendo la provincia, y el sistema de asignación de escaños a las circunscripciones que se contempla en el artículo 68.2 CE se respetaría escrupulosamente pero se completa con un mecanismo de igualación a un nivel superior al de la circunscripción"⁴¹.

No obstante, no faltan en la doctrina quienes mantienen la tesis contraria. Así, el que fuera Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá y Vocal de la Junta Electoral Central, Pablo Santolaya Machetti, consideraba necesaria la reforma constitucional. En su contribución a la obra *Comentarios a la Constitución Española*, dirigida por María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (ambos expresidentes del Tribunal Constitucional), Santolaya sostenía lo siguiente: «El art.68.2 contiene una expresa y terminante opción por la provincia como circunscripción electoral del Congreso de los Diputados, que se refuerza con la dicción que la Ley (electoral) distribuirá el número total de diputados asignado una representación mínima inicial a cada circunscripción, y distribuyendo los demás en proporción a la población. Creo que es preciso concluir que el precepto impone que, con excepción de los asignados a la poblaciones de Ceuta y Melilla, todos los demás diputados sean elegidos en

⁴⁰ Chueca, Ricardo y Gavara de Cara, Juan Carlos, *La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 81.

⁴¹ Martínez-Pujalte, Antonio L., *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*, Dykinson, Madrid, 2010, p.85.

circunscripciones provinciales, teniendo en cuenta, además, que contamos con una precisa definición constitucional de provincia, la ofrecida por el art. 141, como “entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” que hace plenamente coherente que, en el momento en que se redactó la Constitución en el que las Comunidades autónomas eran sólo una eventualidad, fuera ésta la opción elegida a efectos electorales para una Cámara que representa al conjunto del pueblo español». A juicio de Santolaya Machetti, «todo ello provoca que (...) no puedan ser consideradas, sin mediar el instrumento de Reforma constitucional, propuestas destinadas a mejorar la proporcionalidad de nuestro sistema por el procedimiento de aumentar el número de Diputados hasta el tope constitucionalmente posible -400- y asignar los cincuenta adicionales a una circunscripción nacional que recoja todos los votos que no han producido representación en las circunscripciones provinciales, ni tampoco las que proponen que la mejor forma de organizar el sufragio de los residentes ausentes es crear una circunscripción en el exterior»⁴².

Esta opinión es compartida por el Letrado de Cortes, Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, quien en su contribución a otra obra de naturaleza similar, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigida por el Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Óscar Alzaga Villamil, argumenta lo que sigue: «la Constitución (...) da a entender, en una interpretación que parece ajustada a la letra e incluso al espíritu del redactor constituyente (...), que no se admite ninguna operación, incluido el aprovechamiento de restos, que supere el ámbito estrictamente provincial en lo que a elección de diputado afecta»⁴³.

⁴² Santolaya Machetti, Pablo, “Comentario al artículo 68”, *op.cit.*, p. 1352.

⁴³ Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, “Artículo 68: El Congreso de los Diputados”, en Óscar Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo VI. Artículos 66 a 80*, Cortes Generales, Madrid, 1998, p. 157.

En un sentido parecido, aunque en referencia a la opción de crear una nueva *circunscripción exterior* –no estrictamente una *bolsa de restos*–, se pronuncia Mercedes Araújo Díez de Terán, Letrada de las Cortes Generales, quien sostiene lo siguiente: «En todo caso, la claridad y determinación de la opción constitucional hacen que fórmulas alternativas, mediante las que se pretendería mejorar la proporcionalidad de nuestro sistema, como por ejemplo, creando una circunscripción en el exterior, para organizar el sufragio de los residentes ausentes, requieran, para su plasmación, al previa reforma constitucional»⁴⁴.

Dicho lo anterior, nuestra posición se mantiene en la línea marcada por el Consejo de Estado en lo que se refiere a la opción de establecer una transferencia de restos. Si se enlaza la argumentación de la reflexión del Consejo de Estado con el ejemplo asturiano, es posible comprobar cómo esos candidatos a los que les asigna un escaño no se extraen de una hipotética lista de un ámbito territorial superior a la circunscripción –que sería nacional en el caso del Congreso de los Diputados y autonómica en el asturiano–, sino que se eligen de entre las listas que concurren a circunscripciones preexistentes –provinciales en el caso del Congreso de los Diputados y agrupaciones de municipios en el caso de Asturias–. Retomando la noción de circunscripción propuesta al principio, siguen siendo los votos de fracciones del cuerpo electoral los que sirven para designar a los candidatos finalmente elegidos y que concurren por sus respectivas circunscripciones. Dicho de otro modo, no estamos hablando de un supuesto en el que se esté creando una circunscripción nueva, porque no se estamos teniendo en cuenta los votos del conjunto del electorado para designar a candidatos que se presentan en el conjunto del territorio. Para lo único que se tienen en cuenta, y se suman, los votos de todas las circunscripciones, es cuando se transfieren los cocientes mayores de cada partido en cada circunscripción y se acumulan en la bolsa de restos. Sin embargo, esta fase del procedimiento no deja de ser una operación matemática auxiliar para determinar a qué partidos se deben otorgar los escaños sobrantes, con

⁴⁴ Araújo Díez de Terán, Mercedes, “Artículo 161 LOREG”, en Delgado-Iribarren García-Campo, Manuel (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*, Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), 2014, p. 1363.

el objetivo último de lograr una mayor proporcionalidad en los resultados finales. Pero en última instancia, el lugar en que se elige a los candidatos concretos que se hacen con el escaño dentro de cada partido, continúa siendo las listas concretas presentadas en cada circunscripción.

6. Conclusiones

En el presente dictamen se han tratado de exponer cuáles serían los cauces normativos más adecuados para arbitrar ciertas reformas del sistema electoral canario tendentes a aumentar la proporcionalidad. Para ello, se han expuesto las posiciones más destacadas que tanto la doctrina como algunos organismos consultivos han mantenido sobre estas cuestiones.

Por lo que respecta a la introducción de lista o circunscripción autonómica, el Consejo Consultivo de Canarias se ha pronunciado en varias ocasiones. En la primera de ellas, el Dictamen 3/1989, se afirma con buen criterio, que una «lista de ámbito canario» era, en realidad, una circunscripción autonómica. Y en relación al antiguo art.8.4 EACan –actual art.9.4-, el Consejo entiende que caben dos lecturas distintas del precepto. Una primera interpretación permite considerar que el precepto estatutario estaría estableciendo de manera definitiva las circunscripciones electorales del sistema electoral, de modo que el legislador electoral autonómico no podría introducir nuevas circunscripciones distintas de las Islas, excepto reforma del EACan. A partir de una segunda interpretación, cabría sostener que, en puridad, el art.9.4 EACan se limita a garantizar que cada una de las siete Islas del Archipiélago constituyan cada cual una circunscripción electoral, por lo que una ley del Parlamento de Canarias podría perfectamente crear nuevas circunscripciones, como puede ser una de ámbito autonómico. Finalmente, tanto en ésta como en el resto de consultas que ha evacuado, el Consejo ha terminado por inclinarse por la primera de las interpretaciones.

Ahora bien, el hecho de que el Alto Organismo Consultivo de Canarias haya admitido dos interpretaciones posibles del precepto, sumado a la circunstancia de que la doctrina canaria mayoritaria haya insistido en la viabilidad jurídica de introducir una lista o circunscripción regional mediante ley autonómica, deberían conducir a cuestionar aquellas posiciones políticas que tienden a rechazar el

debate parlamentario de este tipo de reformas aduciendo obstáculos jurídicos. En el mejor de los casos, la cuestión dista de ser pacífica. En este punto, cabe traer a colación lo que desde sus inicios dijese el Tribunal Constitucional respecto a la interpretación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Considera el Tribunal que la labor interpretativa «no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes, imponiendo autoritariamente una de ellas. Por lo que corresponde al Legislador ordinario, que es el representante en cada momento histórico de la soberanía popular, confeccionar la regulación que en cada momento considere más adecuada» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7).

Asimismo, se ha realizado un ejercicio paralelo al anterior con otros dos mecanismos que podrían aumentar la proporcionalidad del sistema, sin por ello alterar los equilibrios interinsulares del prorrateo de escaños actual basado en la *triple paridad*: los escaños de ajuste y la transferencia de restos. El primero de ellos se articula a partir de listas regionales elaboradas por las fuerzas políticas, por lo que su introducción a través de una ley autonómica, podría tropezar con los mismos problemas que la circunscripción complementaria de ámbito canario, pues, como se ha señalado existe una controversia jurídica en la que existen varias interpretaciones posibles. Por ello, si lo que se quiere es recurrir a un mecanismo cuya inclusión en una ley no encuentre trabas de índole jurídica, un sistema de transferencia de restos puede ser una alternativa razonable. En este caso, no estaríamos ante la creación de una circunscripción *strictu sensu*, sino que se trata de un mecanismo para mejorar la proporcionalidad global del sistema, que tiene la virtud de no constituir una nueva circunscripción. Aunque la cuestión no es pacífica en la doctrina, el propio Consejo de Estado, en su *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* del año 2009, respalda esta tesis, lo cual no es en absoluto intrascendente, dada la *auctoritas* que acompaña al criterio del máximo órgano consultivo del Gobierno.

ANEXO II.

PACTO POR LA DEMOCRACIA EN CANARIAS (Edición 2016)

Pacto por la Democracia en Canarias.
(propuesta de Pacto del foro cívico Demócratas para el Cambio a los partidos políticos canarios para la consecución de una nueva norma electoral)

En Las Palmas de Gran Canaria a ... de ... de 2016

El 5 de junio de 2014, doce organizaciones políticas decidieron llegar a un acuerdo básico que sirviera de punto de partida para dialogar y debatir propuestas que pudieran culminar en una norma que actualizara el régimen electoral canario vigente desde 1.982.

Ahora, en 2016, tras la incorporación de nuevas organizaciones y para atender a las cambiantes circunstancias políticas producidas tanto en el ámbito autonómico como estatal, así como a la reclamación proveniente de la sociedad civil, cada vez más firmemente argumentada, se ha considerado adecuado y conveniente una actualización del texto, manteniendo en todo caso el espíritu inicial de fomento del diálogo y el encuentro, así como sus referencias reformistas dirigidas a las principales fallas del sistema electoral canario, esto es: la baja proporcionalidad, y las elevadas restricciones de acceso y desigualdad en el valor del voto.

Los partidos abajo firmantes decididos a mostrar su unidad para hacer efectiva una Ley Electoral para Canarias emanada de su Parlamento, entienden que es su responsabilidad ante la sociedad canaria adoptar el siguiente Acuerdo:

PREÁMBULO

Es evidente, y una verdad objetiva, que el actual Sistema Electoral Canario tiene un elevado índice de desproporcionalidad y restricción de acceso al escaño. Además se caracteriza por tener la más alta desigualdad en el valor del voto entre ciudadanos pertenecientes a una misma comunidad autónoma.

Por un acuerdo prestatutario, en 1982 se asignó a un 12 por ciento de la población canaria la mitad de los escaños del Parlamento. Al tiempo, se habilitaron dos topes electorales fijados en el 20 por ciento de los votos válidamente emitidos en la circunscripción o el 3 por ciento de los emitidos en el conjunto de la Autonomía. Estos dos elementos -desproporcionalidad y restricción-, han configurado el Régimen Electoral de peor calidad democrática de cuantos están vigentes en las Comunidades Autónomas españolas.

En 1996, los topes electorales, siendo ya de por sí los más elevados en el conjunto del Estado, fueron aumentados a un 30 por ciento en la circunscripción y un 6 por ciento en la autonomía, lo que reforzó sus carencias democráticas, confirmándolo como el más restrictivo sistema electoral vigente en España y en cualquiera de las democracias presentes.

Por otro lado, los dos principales elementos que conforman un sistema electoral, esto es, la configuración de las circunscripciones en cuanto a su delimitación y número de diputados, y la regulación de las barreras o topes electorales, siguen pendientes del desarrollo de su legislación por una Disposición Transitoria del Estatuto de Autonomía de Canarias (Disposición Transitoria Primera).

Si en 1982, por causas diversas, -históricas (rivalidad territorial y raigambre de los Cabildos como principal unidad político-administrativa del Archipiélago) y coyunturales (necesidad de estructurar el incipiente Estado de las Autonomías tras la reciente transición española hacia la democracia)-, pudo en cierto modo justificarse un régimen electoral a todas luces forzado en su representatividad por mor de llegar al consenso que pusiera en marcha la Autonomía para Canarias, actualmente, tras treinta y cuatro años de vigencia de tal sistema electoral y superadas las condiciones que entonces exigían aquel consenso, se hace necesario abordar de manera definitiva la Disposición Transitoria Primera del Estatuto que prevé el desarrollo de una Ley Electoral por el Parlamento de Canarias.

La necesidad de elaborar una Ley Electoral por el Parlamento canario, no solo se debe a motivos democráticos fundamentales como el de perseguir la mejor representación de los electores en la Cámara, característica básica de una democracia representativa de modelo proporcional, sino también a otros dos motivos.

Por un lado, el de conseguir dotar de la más alta legitimidad al Parlamento que se conforme tras cada uno de los comicios autonómicos, en la seguridad de los ciudadanos y electores, de que su Asamblea de representantes se ha constituido con una norma de carácter más definitivo que la temporalmente establecida en una Disposición Transitoria.

Por otro lado, y no menos importante, porque es un hecho constatado por la ciencia política y la sociológica, que aquellas sociedades de mayor desarrollo socioeconómico, son las que tienen un mayor y mejor desarrollo de sus fundamentos democráticos. Siendo el régimen electoral piedra angular de un sistema democrático, cabe entender que para Canarias, es prioritaria su reforma en el sentido de conseguir la mejor proporcionalidad de su sistema electoral para que las decisiones de la mayoría real puedan ser debidamente encarnadas en la producción del Poder Legislativo.

La Comunidad Autónoma de Canarias reconoce la singularidad del hecho territorial de la isla. Por eso mismo, y atendiendo a la Constitución Española, ha conformado sus circunscripciones teniendo en cuenta el hecho insular.

Pero este necesario reconocimiento, nunca debió haberse hecho a costa de ignorar el principal cometido de la función de un Parlamento, esto es, la de la representación

ciudadana, postergada a larga distancia en un segundo plano que ha desvirtuado el cometido de nuestra Cámara.

Desde el acuerdo en el diagnóstico y en las consecuencias políticas que se derivan, los partidos firmantes queremos hacer explícita, ante la ciudadanía canaria, nuestra firme resolución de desarrollar una Ley Electoral emanada del Parlamento que incremente la proporcionalidad del sistema, mejore los índices de representación circunscriptorales y amplíe las opciones de acceso al escaño mediante la reducción de barreras electorales, lo que permitirá hacer útiles todos los votos emitidos por los electores para facilitar la presencia de las diversas sensibilidades políticas en la Asamblea Legislativa.

ACUERDO

1. La democracia y su desarrollo y excelencia es un ideal de todo ciudadano libre. La mejora continua de la democracia es una tarea que corresponde a todos los partidos políticos democráticos, estén en el Gobierno o en la oposición. Declaramos nuestra voluntad de eliminar del ámbito de la legítima confrontación política o electoral entre nuestros partidos las diferencias del modelo final de una reforma electoral.
2. Los partidos firmantes nos comprometemos a acometer la reforma electoral en el Parlamento de Canarias y, de manera preferente, por una Ley emanada de él, explotando al límite las posibilidades legisladoras que el vigente Estatuto de Autonomía permite.
3. Nos comprometemos a proponer una Ley con mejoras en la proporcionalidad del sistema electoral y la corrección de los índices de representación de las circunscripciones (ya fueran de ámbito insular, o -si fuera el caso-, autonómica o provincial) del conjunto del sistema.
4. Nos comprometemos a proponer una Ley con mejoras en la restricción de acceso al escaño. Estas mejoras se plantearán por medio de la reducción de las barreras actualmente vigentes.
5. Pero la mejora de la democracia y los procesos reformistas conducentes a su perfección no son una tarea exclusiva de los partidos políticos democráticos. Exige el compromiso activo de todos, instituciones, gobierno y, de manera destacada, de los ciudadanos, en la afirmación constante de los valores cívicos y democráticos. Reafirmamos nuestra determinación de impulsar y apoyar la movilización de los ciudadanos a favor de la mejora de los elementos básicos que conforman nuestra democracia.
6. Nos comprometemos a aunar toda nuestra energía de partidos democráticos con la del impulso cívico para culminar la reforma del sistema electoral canario durante la presente

IX Legislatura del Parlamento de Canarias, de forma que sea esta la última legislatura regida por el más deficitario de los sistemas electorales del Estado.

Este acuerdo exige una colaboración permanente entre todos los partidos firmantes, lo que implica el intercambio de información, la actuación concertada en los distintos ámbitos políticos e institucionales en los que cada uno pueda tener presencia, la coordinación con la movilización ciudadana y la búsqueda de posiciones conjuntas.

7. Consideramos necesario incorporar un instrumento de evaluación y cumplimiento del presente Pacto por la Democracia en Canarias, en el que se integrarán representantes de todas las fuerzas políticas con representación institucional firmantes hoy y las que se incorporen en el futuro. Así mismo se concederá voz a las organizaciones ciudadanas con reconocido recorrido en propuestas de reforma del régimen electoral. Sus sesiones se celebrarán periódicamente, al menos de manera mensual.
8. Con la firma del presente Acuerdo nuestros partidos quieren ratificar públicamente el compromiso firme de trabajo en común hasta la consecución de una Ley Electoral emanada del Parlamento de Canarias que pueda estar en vigor para la próxima convocatoria de Elecciones Autonómicas del año 2019.

A tal fin, y sin que medie otro plazo, en este mismo acto de firma, fijamos la primera convocatoria de la mesa de seguimiento con fecha de ... de de 2016 en ... e invitamos formalmente al foro cívico Demócratas Para El Cambio a aportar su voz como organización ciudadana que desde 2007 viene promoviendo la reforma electoral para Canarias.

Queremos, finalmente, convocar a las demás fuerzas democráticas a compartir estos principios y esta política, convencidos como estamos de que son el cauce adecuado para remover los obstáculos que aún puedan persistir para la consecución de la Reforma Electoral de Canarias y su desarrollo democrático.

ANEXO III.

Manifiesto sobre la Reforma Electoral de profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Ocho Profesores de las Áreas de Derecho Constitucional de las dos Universidades públicas canarias, reunidos en sesión conjunta el pasado 4 de mayo de 2016 en la sede del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna, han abordado el tema de la reforma del sistema electoral canario, asunto que suscita un gran debate social y que actualmente ha originado la creación de una Comisión de Estudio en el Parlamento de Canarias.

Los profesores universitarios canarios firmantes, vinculados con el Derecho Constitucional y la Ciencia Política no deben ni quieren estar al margen de las reflexiones políticas ni de las inquietudes sociales sobre nuestras normas electorales. No sólo por tener un gran protagonismo en la actualidad, sino por constituir un tema que forma parte de la esencia de su docencia e investigación universitaria.

Por todo ello, de forma consensuada entre todos los asistentes, se quiere manifestar lo siguiente:

Primero.- La reforma de las normas electorales para la elección del Parlamento de Canarias es una cuestión que debe abordarse de forma ineludible y definitiva. No procede postergar o dilatar más la imperiosa necesidad de dotarnos de unas reglas electorales más acordes con las exigencias de representatividad, proporcionalidad y pulcritud democrática. La actual regulación, fruto de un pacto político que pudo tener justificación en los comienzos de la autonomía, plasmado en una norma que debía ser temporal y meramente transitoria, ha tenido una vigencia de casi treinta y cinco años, pero está marcadamente obsoleta y alejada de los estándares de representatividad y calidad democrática que debe exigírsele a una democracia consolidada y madura.

Por todo ello, instamos a los miembros del Parlamento de Canarias a no demorar más la revisión de nuestro sistema electoral, con el fin de dotar a Canarias de una regulación que compagine la adecuada representación de la globalidad de la ciudadanía canaria, con la singularidad insular y la necesidad de un espectro parlamentario que propicie una estabilidad gubernamental.

Segundo.- Para ello, debe abordarse necesariamente la reforma del actual sistema de las barreras electorales en Canarias, minorándolas notablemente, y adecuando su aplicación a las circunscripciones que se puedan usar en el futuro.

Tercero.- Igualmente, es necesario ajustar la enorme desigualdad que existe en el valor del voto entre unos canarios y otros y, por derivación, atender a un reparto de escaños más proporcional a la población. Si bien reconocemos que una proporcionalidad matemática es imposible y que, necesariamente, se debe modular el reparto poblacional de escaños con el hecho insular de nuestra Comunidad Autónoma, lo cierto es que los niveles de desproporcionalidad y desigualdad del sistema electoral provisional actual son intolerables y deben corregirse.

Cuarto.- El necesario ajuste en el reparto de escaños a nivel poblacional, debe evitar que islas con un censo electoral menor elijan más diputados que otras islas con un mayor cuerpo electoral. Igualmente debe superarse la paridad entre islas capitalinas y periféricas. Debería estudiarse la posibilidad de pasar a un sistema que compagine la triple paridad con una circunscripción regional adicional, o bien, a un sistema de reparto de escaños entre circunscripciones insulares, que se ajuste periódicamente a la población y que parta de una representación inicial mínima.

No obstante lo anterior, dichas medidas deben ir acompañadas de otras que modulen los efectos que se pudieran producir en las denominadas islas periféricas (como la pérdida de peso político en la toma de decisiones), por lo que sería aconsejable prever la participación de la Comisión General de Cabildos en el procedimiento legislativo, sea proponiendo enmiendas, sea pudiéndose oponer a acuerdos con meros efectos dilatorios o, en su caso, estudiar la atribución de la cualidad de diputados natos a los Presidentes de los Cabildos.

Quinto.- Por último, y si bien los anteriores puntos obedecen a las necesidades y singularidades de nuestro sistema electoral, procede aprovechar esta reforma para satisfacer otras reclamaciones sobre regeneración democrática que pueden abordarse conjuntamente. Así, el estudio de la posibilidad de adoptar otro modo de escrutinio distinto al D'Hondt, listas desbloqueadas o listas abiertas, podrían acercar más nuestro modelo democrático a los reclamos más avanzados sobre participación, transparencia y calidad democrática.

Profesores que firman este manifiesto:

Por la Universidad de La Laguna

Dr. Juan Hernández Bravo de Laguna

Dr. Antonio Domínguez Vila
Dr. Vicente Navarro Merchante
Dr. Gerardo Pérez Sánchez
Prof. Manuel Ángel Cabrera Acosta
Prof. Fernando Ríos Rull

Por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Dr. Juan Rodríguez Drincourt
Dr. Víctor Cuesta López

ANEXO IV.

¿Cómo potenciar la influencia de las islas en la toma de decisiones en Canarias?

Aunque pueden establecerse otras medidas fuera del ámbito parlamentario, como podrían ser la ampliación de competencias de los Cabildos o el establecimiento de un estatuto especial para las islas no capitalinas que contemple compensaciones económicas y, en su caso, fiscales, nos referiremos en este Anexo solo a aquellas que pudieran establecerse en el ámbito de la actuación parlamentaria.

Potenciación de la influencia de las islas en la toma de decisiones del Parlamento

Una de las maneras de potenciar la influencia de las islas en el Parlamento de Canarias es reforzar la importancia de la Comisión General de Cabildos Insulares, que es la única Comisión que encuentra un reconocimiento expreso en el Estatuto de Autonomía de Canarias. Esta comisión se concibe como un órgano de participación en el Parlamento de Canarias de los Cabildos Insulares, siendo el propio Estatuto canario el que otorga a los Cabildos la categoría de instituciones de la Comunidad Autónoma. Algo que tiene perfecta lógica, habida cuenta del enorme arraigo y prestigio social del que han gozado tradicionalmente estas instituciones de ámbito insular y cuya importancia en el engranaje político-administrativo canario resulta indiscutible.

La importancia simbólica de esta Comisión se refleja en su composición, pues se prevé que la Mesa de la Comisión esté integrada por el Presidente del Parlamento, y por un Vicepresidente y un Secretario elegidos de entre los que ocupan similar cargo en la Mesa de la Cámara. Además, se establece que los Presidentes de cada uno de los siete Cabildos pueda asistir con voz a las sesiones. Asimismo, se prevé la presencia obligatoria de, al menos, un miembro del Gobierno regional. Lo indicado significa que propiamente los representantes de los Cabildos no son miembros del órgano, en tanto no reúnan la condición de diputados, pero sí puede considerárseles asistentes cualificados que tienen derecho a la palabra y a hacer constar su posición sobre los asuntos sometidos a votación.

La Comisión General de Cabildos tiene como una de sus funciones la de informar sobre aquellos proyectos o proposiciones de ley en trámite parlamentario que afecten a cuestiones como la organización territorial de Canarias, la atribución de

competencias a los Cabildos, el Fondo de Solidaridad Interinsular, o la modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Se prevé igualmente que la Comisión General de Cabildos emita informe sobre las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía en los casos en que dicha reforma tuviera por objeto una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afectase directamente a las islas. No obstante, si bien es cierto que esos informe son preceptivos, no son obstativos, lo cual resta efectividad práctica a las tareas de la Comisión.

Por último, el Reglamento de la Cámara ha atribuido facultades de control sobre la actuación de las Corporaciones Insulares a la Comisión General de Cabildos, contemplándose la posibilidad de instar la comparecencia de los Presidentes de Cabildos Insulares, a los efectos de informar sobre el ejercicio de las competencias transferidas o delegadas por la comunidad autónoma. Igualmente, existe la posibilidad de que comparezcan en el seno de la Comisión los miembros del Gobierno de Canarias, para informar sobre el contenido de los acuerdos adoptados en el seno de las Conferencias Sectoriales y del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por cuanto esta información es de indudable trascendencia también para las islas.

A la luz de estas consideraciones, es posible hacer una serie de recomendaciones en relación con la Comisión General de Cabildos Insulares:

-Sería bueno que la Comisión pudiera participar en el procedimiento legislativo, proponiendo enmiendas o pudiendo expresar su disconformidad con efectos dilatorios. Concretamente, podría establecerse un procedimiento legislativo con especialidades para el caso de que el objeto de regulación afectase de manera esencial a las islas. Por ejemplo, con una intervención obligatoria de la Comisión de Cabildos, introduciendo la posibilidad de que los cabildos emitiesen un dictamen sobre la materia con carácter previo al debate de totalidad.

- Podría otorgarse a la Comisión de Cabildos facultades en materia de organización del trabajo y calendario parlamentario, como puede ser la posibilidad de introducir puntos en el orden del día, solicitar comparecencias; etc.

En otros aspectos del Parlamento de Canarias, distintos de la Comisión General de Cabildos Insulares, existen otras posibilidades de reforma que coadyuvarían a dotar de una mayor relevancia a las islas:

- Podría utilizarse como referente los llamados "Grupos Territoriales". Previstos en los artículo 32 y 33 de Reglamento del Senado, estos Grupos Territoriales que pueden crearse en el seno de los Grupos Parlamentarios, permiten agrupar a varios senadores de una misma comunidad autónoma. Siguiendo ese ejemplo, podrían establecerse

secciones dentro de los Grupos Parlamentarios del Parlamento de Canarias, que agrupasen a los Diputados que procedan de las mismas islas, con el nombre de "Grupos insulares". La idea es que representantes de esos "Grupos Insulares" pudiesen participar en las reuniones de la Junta de Portavoces. O que tuviesen la posibilidad de participar en los debates parlamentarios con independencia del Grupo Parlamentario, en aquellos debates en el Pleno de la Cámara en la que se abordasen cuestiones que afectasen de forma especial a una o varias Islas, ampliando así el número de turnos de Portavoces establecido por el Reglamento a efectos de que pudieran intervenir los representantes de los Grupos insulares afectados.

-Podría reforzarse la figura del denominado "veto insular". Este mecanismo, previsto en el propio Estatuto de Autonomía canario, permite que la oposición de dos tercios de los diputados elegidos en una misma Isla bloquee temporalmente la tramitación de un determinado asunto, cuando entiendan que ello resulta perjudicial para los intereses de dicha isla. Los efectos de este dispositivo son de carácter suspensivo, no obstructivo, por lo que, en realidad, no estamos ante un veto en sentido estricto, sino ante un peculiar mecanismo de dilatación del proceso parlamentario de toma de decisiones por parte del Pleno. Pues bien, podría valorarse la posibilidad de que dicho veto, en lugar de posponer la votación de un asunto hasta la siguiente sesión plenaria, tuviese que levantarse por la mayoría absoluta del Parlamento en la siguiente sesión plenaria. En caso de considerarse demasiado exigente la mayoría absoluta, podría rebajarse a la mayoría simple y también podrían tipificarse una serie de materias exentas de este procedimiento.

ANEXO V.

REDACCIÓN DE LOS TEXTOS LEGALES REFORMADOS.

-Propuesta nuclear (vía: reforma Ley del Parlamento de Canarias)

Artículo 1

1. El Parlamento de Canarias está formado por sesenta y nueve diputados.
2. De conformidad con el artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía, cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituye una circunscripción electoral.
3. Cuarenta y ocho escaños se asignarán directamente a las circunscripciones electorales de la siguiente manera: doce por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife; seis por Lanzarote, seis por Fuerteventura y seis por La Palma; tres por La Gomera y tres por El Hierro.
4. Los veintiún escaños restantes se asignarán a las candidaturas en función de la aplicación del procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo siguiente.

Artículo 2

1. La atribución de los cuarenta y ocho escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:
 - a) No se tiene en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15 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 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.
 - b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

- c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc. hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente.
- d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.
- e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

2. Los veintiún escaños restantes se asignarán a las candidaturas en función de los resultados del escrutinio y conforme a las siguientes reglas:

- a) Siempre que se trate de candidaturas presentadas bajo unas mismas siglas, se sumarán las cifras de los cocientes mayores que, resultantes de la división regulada en el apartado 1, c), no se hubiesen aplicado en la atribución de escaños.
- b) Se ordenarán de mayor a menor, en una columna e identificadas por el nombre del grupo político promotor de las candidaturas, las cifras resultantes de la suma anterior y se dividirán por 1, 2, 3 y, sucesivamente, hasta 21.
- c) Los escaños se asignarán en función de los cocientes mayores resultantes, atendiendo a un orden decreciente. El empate en la cifra de cocientes se resolverá con arreglo a lo establecido en el apartado 1, d).
- e) Los escaños que, con arreglo al procedimiento anterior, fueran asignados conjuntamente a las candidaturas presentadas bajo unas mismas siglas se atribuirán a las concretas candidaturas de cada circunscripción en función de los cocientes mayores que, conforme a la operación establecida en el apartado 1, c), no fueron aplicados para atribuir Diputados. La asignación de escaños a los candidatos se efectuará de acuerdo con lo establecido en el apartado 1, e). Los empates se resolverán por sorteo.

-Propuesta nuclear (vía: reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en tramitación en el Congreso de los Diputados). Se toman como referencia el actual artículo 37 y la Disposición Transitoria 1ª.

Artículo 37. Régimen electoral.

1. Serán electores y elegibles los mayores de edad inscritos en el censo que gocen de la condición política de canarios, según el presente Estatuto, y se encuentren en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, sin perjuicio de las causas de inelegibilidad establecidas por la ley.

2. Una ley del Parlamento de Canarias aprobada por una mayoría de tres quintos, a iniciativa de sus miembros, regulará el régimen electoral con arreglo a las siguientes bases:

- a) El sistema electoral será el de representación proporcional.
 - b) El número de diputados no será inferior a cincuenta ni superior a setenta.
 - c) Las circunscripciones electorales podrán ser de ámbito autonómico, insular o de ambas. Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, constituyen una circunscripción electoral.
 - d) Se establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños.
 - e) A ninguna circunscripción insular se le podrá asignar un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho.
- (...)

Disposición transitoria primera. Sistema electoral.

1. Hasta tanto no se apruebe la Ley electoral prevista en el artículo 37 del presente Estatuto, se fija en sesenta y nueve el número de diputados del Parlamento de Canarias.

2. Cuarenta y ocho escaños se asignarán directamente a las circunscripciones electorales de la siguiente manera: doce por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife; seis por Lanzarote, seis por Fuerteventura y seis por La Palma; tres por La Gomera y tres por El Hierro.

3. La atribución de los cuarenta y ocho escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

a) No se tiene en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15 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 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc. hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente.

d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

4. Los veintiún escaños restantes se asignarán a las candidaturas en función de los resultados del escrutinio y conforme a las siguientes reglas:

- a) Siempre que se trate de candidaturas presentadas bajo unas mismas siglas, se sumarán las cifras de los cocientes mayores que, resultantes de la división regulada en el apartado 3, c), no se hubiesen aplicado en la atribución de escaños.
- b) Se ordenarán de mayor a menor, en una columna e identificadas por el nombre del grupo político promotor de las candidaturas, las cifras resultantes de la suma anterior y se dividirán por 1, 2, 3 y, sucesivamente, hasta 21.
- c) Los escaños se asignarán en función de los cocientes mayores resultantes, atendiendo a un orden decreciente. El empate en la cifra de cocientes se resolverá con arreglo a lo establecido en el apartado 3, d).
- d) Los escaños que, con arreglo al procedimiento anterior, fueran asignados conjuntamente a las candidaturas presentadas bajo unas mismas siglas se atribuirán a las concretas candidaturas de cada circunscripción en función de los cocientes mayores que, conforme a la operación establecida en el apartado 3, c), no fueron aplicados para atribuir Diputados. La asignación de escaños a los candidatos se efectuará de acuerdo con lo establecido en el apartado 3, e). Los empates se resolverán por sorteo.