

SISTEMA ELECTORAL DE CANARIAS

Grado en Derecho

Curso 2018/19

Convocatoria: Septiembre

Autor: Rubén Lemus Hernández

Tutor: Gerardo Pérez Sánchez

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. Triple paridad.....	3
3. Análisis de la población de las islas y el número de diputados que las representan	6
4. La circunscripción insular. Incorporación de la circunscripción autonómica ...	10
5. Barreras electorales	15
6. Sistema de representación proporcional	21
7. Prorratio desviado como consecuencia de la falta de representación	24
8. Vulneración de derechos fundamentales por la falta de representación	26
9. Efectos del cambio efectuado en el nuevo Estatuto de Autonomía en las Elecciones Autonómicas de 2019	31
10. Falta de regulación en una Ley Electoral Canaria	35
11. Conclusiones.....	37
12. Propuesta.....	47
13. Bibliografía	48

1. Introducción.

Este trabajo pretende investigar los factores que han influido históricamente desde los inicios de la autonomía en la elevada desproporcionalidad entre los votos emitidos por los ciudadanos en las elecciones y la representación que sobre ellos se refleja en el Parlamento, las causas de dicha situación, pero especialmente aportar al debate alternativas reales y aplicables a nuestro sistema, a través del estudio de distintos sistemas electorales ya vigentes en otros territorios con características similares, análisis de expertos y de las distintas medidas que puedan corregir los errores que llevan a que el sistema electoral de Canarias sea el más deficitario de todas las Comunidades Autónomas españolas, así como dictar un pronunciamiento sobre la última reforma efectuada en el sistema.

This essay aims to investigate the facts that have influenced historically the disproportion between a citizen's vote and their representation in Parliament, the causes that have caused that situation but also provide real alternatives to the current electoral system by studying other active electoral systems from other similar territories, expert researches and measures which can correct all the defects that make the electoral system of the Canary Islands the most disproportionate of all Spanish regions as well as pronounce my point of view about the last reform made on it.

2. Triple paridad.

Tomando como referencia la definición que hace el Catedrático de Derecho Constitucional Juan Fernando López Aguilar, *un sistema electoral alude a una totalidad estructurada de elementos interrelacionados e interdependientes, regido por leyes internas en tal modo que, producida una variación en el peso o en la posición relativa de alguna de sus piezas, esta modificación afectará a las demás y, como consecuencia, al todo*¹. Esta definición es relevante para este apartado puesto que si tuviéramos que destacar un elemento que ha tenido un peso importante a lo largo de los años en el Sistema Electoral de Canarias sería la triple paridad, la cual ha marcado las directrices a seguir en una cuestión clave de cualquier sistema electoral como es el reparto de escaños entre las distintas circunscripciones.

Esta surge del llamado “Pacto de las Cañadas” y se compone de tres reglas a través de las cuales: las dos provincias de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria tendrán el mismo número de diputados representados en el Parlamento (hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2018 de 5 de noviembre, 30 cada una), las islas de Gran Canaria y Tenerife tendrán el mismo número de diputados (15 cada una) y las islas que no sean capitalinas, elegirán el mismo número de diputados que las dos capitalinas (30 en total).

Esta última ha sido la más controvertida y la que más distorsión ha provocado en la representación parlamentaria, al tener el 50% de la Cámara representando únicamente al 17% de los votos, pertenecientes a las islas no capitalinas. Catedráticos de Ciencias Políticas como Bravo de Laguna, consideran la existencia de una cuarta paridad o paridad adicional, que se da entre las islas no capitalinas de cada una de los dos Provincias, las cuales elegirán 15 diputados cada una².

En la práctica esta regla de triple paridad ha supuesto una desigualdad de voto manifiesta, al tratar de equilibrar la representación de los territorios siguiendo un criterio exclusivamente territorial y nada poblacional que permita que las islas no capitalinas estén en igualdad representadas en el Parlamento con las islas capitalinas. Consecuencia

¹ López Aguilar, Juan Fernando: Los problemas de Constitucionalidad del Sistema Electoral autonómico canario (La “insostenible permanencia” de una Disposición Transitoria), Revista Española de Derecho Constitucional, N°51 septiembre-diciembre 1997.

² Hernández Bravo de Laguna, Juan; La posición de las islas no capitalinas en Canarias, Textos para la reforma electoral de Canarias (2016).

de este sistema es que el voto en la isla de El Hierro tiene un valor muy superior al de las islas de Tenerife o Gran Canaria³. Sobre ello, conviene realizar unas consideraciones sobre las tres reglas de la triple paridad:

Respecto a la primera regla, parece coherente ya que ambas tienen un número similar de habitantes, aunque superior en la provincia de Las Palmas de Gran Canaria⁴ y si puede seguir un criterio de distribución de escaños territorial, ya que supone equilibrar a ambas provincias sin que se produzca una desproporcionalidad insostenible. No obstante, es cierto que históricamente se ha producido algún error, como era que la isla de La Palma eligiera a un diputado más que Fuerteventura⁵ teniendo menor población que esta última, algo que afortunadamente ha sido subsanado en la última reforma del Estatuto. Esta reforma ha significado romper con esta regla, pues en la actualidad la provincia de Las Palmas de Gran Canaria tiene un diputado más que Santa Cruz de Tenerife, algo que tampoco parece quebrar con el equilibrio entre provincias.

En el segundo criterio, debido a que ambas tienen también una población similar aunque en este caso mayor en la isla de Tenerife, también parece adecuado con el criterio poblacional que debe primar a su vez con el de equilibrio territorial entre las dos islas que comparten la capitalidad de la Comunidad Autónoma, por lo que no es este una fuente que origine una desproporcionalidad injustificada y real.

El tercer criterio es el más discutido y el que ha generado los problemas de representación actuales, ya que supone ignorar todo criterio poblacional en el reparto de escaños dejando abierta la posibilidad a que se den escenarios políticos totalmente irreales respecto a la voluntad popular. Es importante que las islas no capitalinas tengan una representación considerable en el Parlamento, pero resulta contrario al criterio proporcional que se realice un reparto de escaños tan desigual y arbitrario, desatendiendo totalmente a intereses democráticos y de población. Con esta configuración, la proporción de diputados por habitante era la siguiente:

³ La proporción de diputados por habitante de El Hierro es de 1 por cada 3.599 y la de Tenerife de 1 por cada 60.314 (Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE, resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2019).

⁴ En concreto, la provincia de Santa Cruz de Tenerife tiene a 1 de enero de 2018 1.018.510 habitantes y la provincia de Las Palmas de Gran Canaria, 1.109.175 habitantes (Fuente: INE).

⁵ Así sucedió en las elecciones comprendidas entre 2007 y 2015.

Isla	Habitantes⁶	Electores⁷	Proporción habitantes por escaño⁸
El Hierro	10.798	8.446	3.599
La Palma	81.863	63.790	10.232
La Gomera	21.136	16.048	5.284
Tenerife	904.713	663.915	60.314
Gran Canaria	846.717	658.650	56.447
Lanzarote	149.183	95.715	18.647
Fuerteventura	113.275	66.002	14.159

Queda en evidencia a través de este análisis que la dificultad para conseguir un diputado en las islas de Gran Canaria y Tenerife es mayor que en las islas de La Gomera o El Hierro, lo que deja en cuestión la constitucionalidad de esta tercera regla que produce una desproporcionalidad de la representación en el Parlamento con los resultados electorales.

⁶ Datos del INE resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2018.

⁷ Datos obtenidos a través de los resultados generales de las Elecciones Autonómicas de 2019 en <https://elecciones2019.gobiernodecanarias.org/Resultados/Canarias/0/es>

⁸ Se tiene en cuenta el reparto de escaños posterior a la Reforma del Estatuto que realizó la LO 1/2018, de 5 de noviembre. Con esta reforma quedó inalterado el número de diputados salvo los correspondientes a la isla de Fuerteventura, el cual cuenta ahora con un diputado más.

3. Análisis de la población de las islas y el número de diputados que las representan.

Una vez analizadas las reglas que componen la triple paridad, es necesario hacer un estudio de los diputados que se eligen en cada una de las islas, la población que en ellos reside y la que tiene derecho a voto, pues como se reflejó en el anterior apartado, la tercera regla de la triple paridad es la que más influye de forma negativa en la mala representatividad.

En la siguiente tabla se muestra la población y electores de cada una de las islas y los diputados que en ellas se eligen, con el porcentaje que representan respecto al total en toda Canarias:

ISLA	Población⁹	Población con derecho a voto¹⁰	Diputados¹¹
El Hierro	10.798 (0,5%)	8.446 (0,5%)	3 (5,5%)
La Palma	81.863 (4%)	63.790 (4%)	8 (13%)
La Gomera	21.136 (1%)	16.048 (1%)	4 (6,5%)
Tenerife	904.713 (42,5%)	663.915 (42,5%)	15 (24,5%)
Gran Canaria	846.717 (40%)	658.650 (42%)	15 (24,5%)
Lanzarote	149.183 (7%)	95.715 (5%)	8 (13%)
Fuerteventura	113.275 (5%)	66.002 (4%)	8 (13%)
TOTAL	2.127.685	1.572.566	61

⁹ Datos del INE resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2018.

¹⁰ Datos obtenidos a través de los resultados generales de las Elecciones Autonómicas de 2019 en <https://elecciones2019.gobiernodecanarias.org/Resultados/Canarias/0/es>

¹¹ Disposición Transitoria Primera, LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

De estos datos se extrae la mala proporción que existe en los diputados que representan las diferentes islas, consecuencia directa de las reglas de la triple paridad que limitan en exceso las facultades del legislador para hacer un reparto de diputados más proporcional.

Resulta interesante analizar el derecho comparado y concretamente el archipiélago balear, por ser el más parecido al nuestro en el conjunto de las autonomías españolas, pues es el único insular además de Canarias y por estar sometido a las mismas exigencias constitucionales. Es el segundo sistema español con más *malapportionment* después del nuestro, pero no se distancia en exceso de los otros sistemas que siguen en dicho ranking y está lejos de ser tan desproporcionado como el nuestro (32,80% frente a 21,88%).

ISLA	ESCAÑOS	HABITANTES¹²	ELECTORES¹³	PROPORCIÓN HABITANTES POR ESCAÑO
Mallorca	33	880.113	628.628	26.670
Menorca	13	91.920	70.418	7.071
Ibiza	12	144.659	95.043	12.054
Formentera	1	12.216	7.529	12.216
TOTAL	59	1.128.908	801.618	

Como se puede observar, no hay un criterio de igualdad de diputados entre Mallorca (isla capitalina) y el resto de las islas, pues esta tiene más diputados que las otras tres juntas. Llama la atención que Menorca con menos habitantes y electores tenga un diputado más, lo que hace que la proporción habitantes por escaño sea inferior a las otras islas no capitalinas¹⁴.

Sin embargo, se aprecia como el reparto de escaños ha sido más equitativo, pese a que el desequilibrio es evidente en la isla de Mallorca respecto al resto, ya que no podemos olvidar las exigencias constitucionales y también estatutarias sobre la representación de

¹² Datos del INE resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2018.

¹³ Datos extraídos de la Junta Electoral de les Illes Balears de las Elecciones Autonómicas de 2019.

¹⁴ Ni en la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de Baleares ni en el Estatuto de Autonomía de Baleares se contempla un mecanismo de corrección como si hace nuestro Estatuto de Autonomía en el art. 39.2.e).

los territorios¹⁵. Es evidente que la proporción está mejor conseguida que en Canarias si comparamos la misma tabla expuesta en los apartados anteriores¹⁶, pues en este sistema la proporción es similar en todas las islas con la ya citada excepción de Mallorca.

El Estatuto de Autonomía de Canarias establece que la futura Ley que regule el Régimen Electoral determinará un número de diputados superior a cincuenta e inferior a setenta y cinco¹⁷. Si analizamos el número de diputados del Parlamento Balear en relación con el número de electores y habitantes, vemos que con casi la mitad tienen un número similar al que teníamos en Canarias antes de la reforma del Estatuto (59 frente a 60), por lo que resulta un factor que podría agravar incluso esa falta de representatividad del Parlamento, al existir una proporción entre diputados y habitantes baja respecto a otros sistemas de territorios insulares.

La reducción del número de diputados no es una opción que se deba poner sobre el debate, pues supondría una pérdida de representatividad en un Parlamento que ya adolece de niveles altos de *malapportionment*, como se produjo en la reforma de 2014 efectuada en Castilla La Mancha¹⁸. Esta incidió sobre la capacidad del sistema electoral para garantizar la representación de las distintas sensibilidades ideológicas y políticas y los altos umbrales que son necesarios para entrar en el reparto de escaños¹⁹, lo que beneficia a los dos partidos mayoritarios que allí existen.

Aquí supondría que un Parlamento que ya encuentra dificultades para representar la realidad política, vea incrementadas esas dificultades al contar con menos diputados a repartir. Es evidente que con un mayor número de diputados habrá más posibilidades de integrar todas las fuerzas políticas que reciben apoyo electoral, especialmente en una Comunidad donde la media de escaños por circunscripción es baja (8,71 por circunscripción), lo que dificulta la integración de partidos que tengan una cierta relevancia electoral que no sea mayoritaria frente a los que tienen un fuerte apoyo electoral en el conjunto de Canarias.

¹⁵ Además del art. 152.1 CE, se recoge en el art. 41.1 EA Baleares.

¹⁶ Ver tabla en página 4.

¹⁷ Art. 39.2.b) LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

¹⁸ Se produjo una modificación en el Estatuto de Autonomía en el que se establecía un número de diputados entre 25 y 35, en sustitución de la horquilla anterior situada entre 49 y 53 diputados.

¹⁹ Fernández Esquer, Carlos; Las sucesivas reformas del Sistema Electoral Castellano-Manchego: argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas, 2016.

La modificación que debe ser cuestionada es la de asignación del número de diputados por isla, en especial por las islas con menor población por estar sobrerrepresentadas. Siguiendo el ejemplo de la isla de El Hierro, con un 0,5% de la población, elige al 5,5% de los diputados que se eligen a través de las circunscripciones insulares, lo cual es un porcentaje demasiado elevado.

A diferencia de sistemas electorales como el de Castilla La Mancha, nuestro estatuto no prevé una asignación mínima de diputados por circunscripción, por lo que cabe preguntarse si es posible que a islas con una población que ronda el 1% del total, estén representadas con un único diputado en el Parlamento, como así sucede con la isla de Formentera, cuya población de derecho es similar a la de El Hierro. El problema que puede generar la designación en la futura Ley Electoral de Canarias de un solo diputado para estas dos circunscripciones es su contradicción con el artículo 152.1 CE y con el artículo 39.2.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias, por el cual se establece que el sistema de representación será proporcional. Si solo se eligiera un diputado, podría suponer que se está siguiendo un sistema de representación mayoritario, siendo contrario al Estatuto de Autonomía y la Constitución Española.

El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en la STC 45/1992 de 2 de abril, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad sobre el artículo de la Ley que regula el régimen electoral de Baleares que asignaba un único escaño a la isla de Formentera. El Tribunal lo declaró *plenamente acorde a los preceptos constitucionales y estatutarios*²⁰, afirmando que *es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que atendiendo a circunstancias especiales como la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población, y que por su escasa importancia demográfica o incluso por las necesidades derivadas del propio carácter proporcional del sistema se le asigne un único escaño*²¹. Es por ello por lo que podría ser una solución a la sobrerrepresentación de estas dos islas que estarían dentro del marco constitucional, pero que tendría que pasar por la eliminación de la tercera regla antes vista de la triple paridad.

²⁰ STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5.

²¹ STC 45/1992, de 2 de abril, FJ 5.

4. La circunscripción insular. Incorporación de la circunscripción autonómica.

El uso de la circunscripción insular deriva del mandato del artículo 152.1 de la Constitución Española para que las Asambleas Legislativas de las distintas Comunidades Autónomas aseguren, dentro de la representación proporcional, la representación de las diversas zonas del territorio. El uso de esta circunscripción tiene arraigo en el derecho comparado, pues otros archipiélagos como Baleares, Azores o Cabo Verde han optado por este método de elección de representantes.

Pese a que para las Comunidades Autónomas existe una cierta libertad para determinar las circunscripciones que van a componer el sistema electoral, tanto en Canarias como en Baleares se ha optado por la circunscripción insular como respuesta a la redacción constitucional, tal y como se realiza para las elecciones al Senado en el que cada isla compone una circunscripción²². Aunque no se puede considerar a los Parlamentos de las autonomías insulares como cámaras territoriales, es una referencia que el legislador autonómico ha tenido en cuenta para dar representatividad a cada una de las islas, como así se permitía también en los Acuerdos Autonómicos firmados en 1981²³.

Como ya hemos analizado anteriormente y siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, la proporcionalidad es un criterio tendencial que en la práctica quedará corregida por múltiples factores del sistema electoral²⁴ y que, como afirma Juan Fernando López Aguilar, *el Tribunal Constitucional ha venido repitiendo en su jurisprudencia que la virtualidad normativa de la regla de la proporcionalidad debe ser valorada en el interior de un sistema globalmente considerado, y dentro de este, en el seno de cada circunscripción tal y como éstas hayan quedado delimitadas por el legislador*²⁵.

El Tribunal Constitucional con motivo del Recurso de Inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo que se resolvió en la STC 225/1998, se ha posicionado a favor su constitucionalidad, considerándolo *una opción legislativa que resulta*

²² Art. 69.3 CE.

²³ En el apartado “Cuestiones relativas a los órganos de representación y Gobierno de las Comunidades Autónomas”, en el epígrafe “Asambleas de las Comunidades Autónomas” y dentro del subepígrafe “Elecciones” se establece en el apartado 7º: “*En el caso de Canarias y Baleares, los Partidos firmantes tratarán de llegar a un acuerdo, y en caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral será la isla*”.

²⁴ Entre otras: STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5.

²⁵ López Aguilar, Juan Fernando, “Los problemas de constitucionalidad del Sistema Electoral Canario”, Revista Española de Derecho Constitucional, Nº51 septiembre-diciembre 1997, haciendo referencia a las SSTC 38/1983, 72/1989 y 193/1989.

constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado “hecho insular”, circunstancia geográfica específica, propia de las CCAA que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4)²⁶.

Queda por tanto asegurada la constitucionalidad de la circunscripción insular que pese a que esta puede generar desproporcionalidad, como así la genera, parece estar dentro del marco constitucional, pues la puesta en práctica de un sistema proporcional puede generar estas deficiencias, así como tampoco se discute que dicha composición de siete circunscripciones correspondientes a las siete islas responda a criterios propios de cámaras territoriales y sea respetuoso con el sistema de representación proporcional. Si es cierto que no es tolerable el nivel de desproporcionalidad existente en la actualidad, algo que se ha pretendido corregir en cierta medida en la última reforma del Estatuto a través de la circunscripción electoral autonómica como mecanismo corrector de esta desproporcionalidad.

Algunos expertos insistieron en la misma²⁷, la cual podría coexistir con las actuales reglas de la triple paridad y el reparto de escaños, siempre que se le dotara de un tamaño suficiente a esta circunscripción, lo cual tendría que pasar por un aumento del número de diputados hasta 70, el máximo permitido antes de la reforma del Estatuto. En teoría, esta circunscripción tendría unos efectos en la proporcionalidad positivos, pues al distinto valor del voto en función de la isla donde se ejerza ese derecho, podría verse corregido en cierta medida por una asignación de diputados que recoja el conjunto de votos de toda Canarias, y haciendo un reparto equitativo de ellos en los 10 diputados²⁸ que se designarían en dicha circunscripción. De esta forma, se compensaría la sobrerrepresentación e infrarrepresentación de fuerzas políticas que se produce como consecuencia del actual sistema de reparto de escaños.

Esta solución tiene antecedentes en el derecho comparado y en concreto en Azores. En este archipiélago, se prevé una circunscripción regional a la que se le asignan 5 diputados de carácter compensatorio, para mejorar la proporcionalidad y corregir la

²⁶ STC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 7.

²⁷ Entre ellos, Juan Hernández Bravo de Laguna en Textos para la Reforma Electoral de Canarias (2016), en el Cuarto capítulo titulado: “La posición de las islas no capitalinas en Canarias”.

²⁸ Antes de la reforma de la LO 1/2018, de 5 de noviembre, se elegían 60 diputados por lo que hasta el máximo permitido de 70 por el artículo 9.3 y la Disposición Transitoria Primera del anterior Estatuto, quedan 10 que podrían ser utilizados en la circunscripción autonómica.

sobrerrepresentación de las islas con menos electores. Se asigna un número mínimo de dos diputados a cada isla y el resto de los escaños que se eligen por la circunscripción insular se distribuyen según la población.

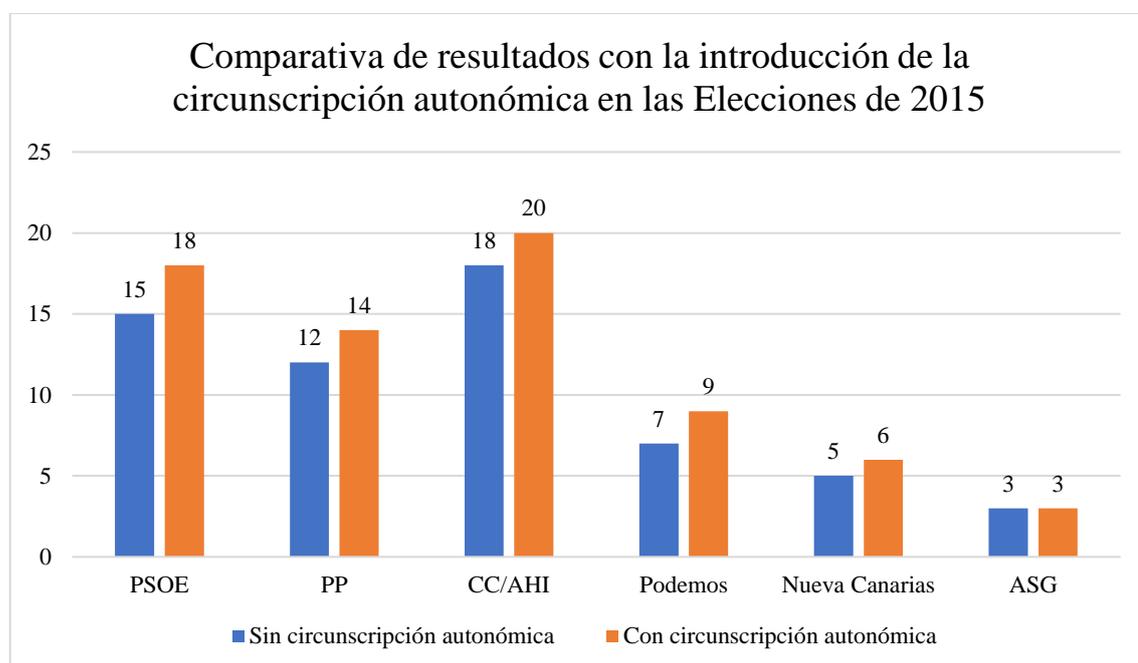
Es interesante analizar cómo podría haber alterado los resultados electorales en elecciones con resultados intolerablemente desproporcionados como las celebradas en 2015, en el caso de que los electores emitieran el mismo voto para una circunscripción autonómica del emitido en su correspondiente isla. En estas elecciones, el reparto de los 60 diputados que fueron elegidos a través de las 7 circunscripciones insulares quedó de la siguiente forma²⁹:

Partido	Votos (en números) Votos (en porcentaje)	Diputados
PSOE	182.006 19,53%	15
PP	170.129 18,26%	12
Coalición Canaria	164.458 17,65%	16
Podemos	133.044 14,28%	7
Nueva Canarias	93.634 10,05%	5
Ciudadanos	54.375 5,84%	0
Agrupación Socialista Gomera	5.090 0,55%	3
Coalición Canaria/AHI ³⁰	2.521 0,27%	2

²⁹ Datos obtenidos a través de los resultados generales de las Elecciones Autonómicas de 2015 en <https://www.parcn.es/elecciones/resultados.py/2015/>

³⁰ En la isla de El Hierro, Coalición Canaria se presentó en coalición con Agrupación Herrera Independiente (AHI).

Aplicando a la Ley D'Hont a los resultados de esas elecciones, el reparto de los 10 escaños restantes hasta llegar al máximo permitido por el Estatuto vigente en 2015 quedaría de la siguiente forma³¹: PSOE 3, PP 2, CC/AHI 2³², Podemos 2 y Nueva Canarias 1.



Como se puede observar en el gráfico anterior, la circunscripción autonómica no hubiera evitado que el tercer partido más votado sea el que más diputados tiene, pues con un número de votos muy estrecho entre los tres primeros de menos de veinte mil entre estos, la circunscripción autonómica hace un reparto equilibrado entre ellos, aunque dando uno más al PSOE, que apenas modifica las diferencias que se dieron sin la circunscripción autonómica y que mantiene la desproporcionalidad.

Aunque el PSOE como vencedor de las elecciones recorta en un diputado la distancia con CC/AHI, no resulta suficiente para que este sea el partido con más diputados como así le correspondería. Tampoco permite al PP acercarse en número de diputados al PSOE y CC/AHI aunque haya obtenido un número de votos similar a ambos, habiendo quedado en segundo lugar y rezagado al tercer lugar en escaños a 6 de distancia de quien ha obtenido menos votos que este.

³¹ Fuente: elaboración propia a partir de los Resultados Generales de las Elecciones de 2015 al Parlamento de Canarias, extraídos de <https://www.parcn.es/elecciones/resultados.py/2015/>

³² Coalición Canaria (CC) fue en coalición con la Agrupación Herrera Independiente (AHÍ) en la isla de El Hierro, por lo que para el cálculo se ha tenido en cuenta la suma de esta coalición en la isla del Hierro con los votos de Coalición Canaria en el resto de las islas y se sumarán los diputados obtenidos por esta coalición en El Hierro y el resto de los diputados de CC en el gráfico que representa los resultados.

Si bien es cierto que, como afirma Juan Hernández Bravo de Laguna, *cuantos más escaños se asignen a la circunscripción autonómica, más aumentaría la proporcionalidad*³³, no parece que el número de diputados posible atendiendo a los que permite el Estatuto de Autonomía, sea suficiente para paliar los síntomas de desproporcionalidad del sistema electoral canario. Tal y como se ha visto en el ejemplo anterior, así como en los resultados de las últimas elecciones celebradas en mayo de 2019 con esta circunscripción autonómica ya instaurada, resulta ineficaz para resolver el problema de representatividad que existe, pese a que los resultados de las últimas elecciones no reflejaron un resultado tan dispar como en las de 2015.

³³ Hernández Bravo de Laguna, Juan, La posición de las islas no capitalinas en Canarias, Textos para la Reforma Electoral de Canarias (2016).

5. Barreras electorales.

Las barreras electorales para acceder al reparto de escaños están previstas en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía y reguladas en la Disposición Transitoria Primera del mismo, las cuales se fijan en la actualidad en un 15% en la circunscripción insular y un 4% en el conjunto de la Comunidad Autónoma, dejando atrás el 30% y 6% respectivamente vigentes desde 1996 hasta las elecciones celebradas en el año 2015. La función de dichas barreras han sido objeto de diferentes interpretaciones tales como la mejor gobernabilidad o permitir el acceso únicamente a partidos que representen intereses mayoritarios de la población. Cada una de ellas sigue un criterio subjetivo que no debe ser tenido en cuenta en exclusividad para la determinación del porcentaje a partir del cual una candidatura acceda al Parlamento, pues estaríamos ante un escenario completamente arbitrario.

Lo cierto es que no está previsto en nuestro ordenamiento jurídico ningún criterio objetivo que nos ayude a determinar cuál debe ser el porcentaje adecuado a nuestra situación, por lo que resulta complejo establecer un método imparcial para ello. Pese a ello, el Tribunal Constitucional sí que se ha pronunciado sobre la necesidad de las barreras electorales afirmando que *la finalidad de esas barreras electorales es la de procurar [...] que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentario, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia [...] No es por tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.1 CE, representa el pluralismo -y su expresión en este caso, en el criterio de la proporcionalidad- con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos*³⁴.

Es relevante en esta cuestión el análisis de las siguientes dos sentencias del Tribunal Constitucional donde se pronuncia sobre las barreras electorales existentes en Canarias en el momento de su publicación y su constitucionalidad:

³⁴ STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5.

STC 72/1989, de 20 de abril.

En ella se resuelve el recurso de amparo interpuesto por el candidato de la Coalición de Unión Canaria de Centro en las elecciones autonómicas de 1987, alegando una vulneración de los artículos 14 y 23 CE por negarle su acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

El Tribunal Constitucional se pronunció en contra de la petición de amparo del recurrente al entender que no se producen diferencias en favor de otras formaciones políticas debido a que las barreras electorales se aplican a todas las candidaturas por igual y no podría declararse inconstitucional el límite para acceder al Parlamento ni ser sustituido por lo previsto en la Ley Electoral General, como se pretende, porque desnaturalizaría la finalidad del proceso de amparo³⁵.

Pese a ello, el Tribunal entra a valorar si el mínimo de votos establecido en el Estatuto de Autonomía en el momento de dictar la sentencia (20% insular y 3% autonómico³⁶), sobre el que afirma que no son contrarias al sistema electoral de representación proporcional ni vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, sino que además, se hacen necesarias para aquellas candidaturas que se presentan en una única circunscripción y les sería imposible obtener representación si solo se aplicara el 3% autonómico, cumpliendo así con el mandato del artículo 152 de la CE³⁷.

El Tribunal Constitucional declarando la constitucionalidad de las barreras vigentes en el momento de dictar sentencia hace un ejercicio insuficiente de análisis, ya que no se refiere en ningún momento a un criterio a través del cual las mismas puedan ser proporcionadas o no, pero tampoco fundamenta suficientemente los motivos por el cual son proporcionadas. No obstante, de manera indirecta parece dejar abierta la posibilidad de entrar a valorar de una forma más detallada las barreras electorales a través de otros mecanismos legales como el recurso de inconstitucionalidad, ya que un recurso de amparo no parece ser la vía adecuada para pronunciarse.

Respecto a la afirmación de que dichas barreras son necesarias, refiriéndose a la barrera insular, parece adecuado el razonamiento realizado por el Tribunal, ya que la barrera autonómica es incompatible con la representación de las diversas zonas del territorio,

³⁵ STC 72/1989 de 20 de abril, FJ 2.

³⁶ LO 10/1982, de 10 de agosto, artículo 8.2

³⁷ STC 72/1989 de 20 de abril, FJ 3.

debido a que resulta imposible que una candidatura que se presente en circunscripciones como la de La Gomera o El Hierro llegue al 3% autonómico por la población residente en estas islas. Esto nos lleva a plantear si realmente es necesaria una doble barrera en nuestro sistema si las circunscripciones tienen exclusivamente carácter insular. Será un tema que se abordará más adelante.

STC 225/1998 de 23 de noviembre.

El Defensor del Pueblo interpone un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Transitoria Primera en su segundo apartado, de la Ley Orgánica 4/1996 que reforma el Estatuto de Autonomía, en el que pone en duda la constitucionalidad de la elevación al 6% autonómico y el 30% insular de las barreras electorales que dicha norma modifica.

El Tribunal comienza justificando la existencia de dichas barreras, afirmando que un uso expansivo de esta técnica por el legislador puede llegar a vulnerar el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo³⁸ y realiza un ejercicio de derecho comparado con las existentes en otros sistemas electorales autonómicos como el de Madrid (cuya circunscripción es única) o la Comunidad Valenciana, obviando la insularidad y el distinto peso poblacional de cada una de islas; así como un análisis de la jurisprudencia sobre los distintos pronunciamientos que ha realizado históricamente sobre las barreras electorales.

Es destacable la referencia a sentencias³⁹ donde reconoce que el 5% autonómico de otras comunidades como la Región de Murcia no era contrario al art. 23 CE, haciendo alusión a que *es un porcentaje frecuente en otros sistemas y que por ello, las barreras electorales [...] no vulneran ni el derecho de igualdad ni el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de los ciudadanos que ejercen sus derechos de representación, lo que implica que, en principio, no resulten constitucionalmente admisibles aquellas barreras que establezcan porcentajes superiores a los indicados, salvo que excepcionalmente concurren poderosas razones que lo justifiquen*⁴⁰.

³⁸ STC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 4.

³⁹ Por ejemplo, la STC 193/1989.

⁴⁰ STC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 5.

El Tribunal considera que la única barrera que puede tener una repercusión significativa es la del 6% autonómico. A pesar de ello y de que se trata de un límite situado por encima del 5% consolidado y con respaldo constitucional por la jurisprudencia, afirma que *se trata de un límite constitucionalmente tolerable [...] que se corrige en cierto modo, en las islas menores por el trato favorecedor de que son objeto las minorías político-territoriales mediante las otras cláusulas contenidas en el mismo precepto legal*⁴¹, refiriéndose al 30% insular. Consecuencia de ello es la desestimación del recurso.

Es necesario realizar algunos apuntes sobre lo expuesto por el Tribunal Constitucional. En primer lugar, cabe destacar la omisión a la barrera insular del 30% al final del FJ 5º, la cual parece no ser un obstáculo a la representación proporcional y de las diversas zonas del territorio. Supone una falta de análisis sobre la que debió pronunciarse, ya que resulta incomprensible que se deje sin una respuesta acerca de la constitucionalidad que supondría que una candidatura que solo se presente en una circunscripción, quedara fuera del Parlamento obteniendo un 28% de los votos, el cual es relevante especialmente si es la candidatura más votada.

Afirma el Tribunal Constitucional en el FJ 7º que el objetivo de la barrera insular es hacer de correctivo de la barrera autonómica, afirmación con la que se puede estar de acuerdo, y que esta pretende asegurar la presencia de partidos minoritarios en el conjunto de la Comunidad, pero mayoritarios en su isla. Respecto a esto último parece que el Tribunal se equivoca declarando la constitucionalidad del 30%, ya que es contradictorio afirmar que para que una fuerza sea mayoritaria deba obtener tal porcentaje, el cual merece desde mi punto de vista la calificación de excesivo. Dicha medida podría facilitar que los partidos que se presentan en todas las circunscripciones y que tienen una gran cantidad de votos, tengan más representación aún debido a la exclusión de los minoritarios con ese elevado porcentaje.

Por otra parte, se realiza un análisis del derecho comparado de otros sistemas electorales donde el 5% ha sido declarado constitucional y, sin embargo, se declara constitucional el 6% sin un análisis en profundidad de los efectos sobre la representación que podría tener, siendo un porcentaje elevado respecto a otras comunidades y que ha supuesto en la práctica que partidos con presencia relevante, queden fuera del Parlamento⁴²,

⁴¹ STC 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 5.

⁴² Ciudadanos quedó fuera del Parlamento de Canarias pese a obtener un 5,84% de los votos en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

contribuyendo a que el sistema no cumpla con su objetivo que es asegurar la representación.

Cabe puntualizar que el Tribunal no entra a valorar la desproporción de votos emitidos y escaños asignados, sino que centra las causas de dicha desproporción en las barreras electorales, las cuales contribuyen a este problema pero no es el único, ya que los escaños asignados a cada circunscripción son totalmente desproporcionados con la población que en ellos reside, algo en lo que el Defensor del Pueblo no basó su recurso, pero que sin duda debió ser analizado por el Tribunal Constitucional.

Desde los inicios de la Autonomía, el Sistema Electoral de Canarias ha tenido una doble barrera cuya cuantía se ha ido modificando durante el paso del tiempo, siendo en la actualidad del 4% autonómico y del 15% insular. Como vimos anteriormente, el Tribunal Constitucional se posicionó a favor de esta doble barrera como mecanismo imprescindible para que las diversas zonas del territorio de las Comunidades Autónomas tengan representación en sus Asambleas Legislativas⁴³.

No obstante, y dado que el Tribunal Constitucional defendió su constitucionalidad cabe preguntarse si era necesaria la barrera autonómica en el pasado cuando nuestro sistema estaba compuesto únicamente por circunscripciones insulares, ya que tal y como se afirma en la STC 72/1989 de 20 de abril, la barrera insular viene a corregir los defectos de la barrera autonómica, la cual dejaría sin representación a las candidaturas que solo se presentaran en las islas con menor población.

Haciendo uso del derecho comparado y tomando como ejemplo a las Islas Baleares, cuya circunscripción también es insular⁴⁴, se ve como esta autonomía no sigue nuestro modelo de doble barrera, sino que se limita a una única barrera del 5% en la circunscripción⁴⁵, asegurando de esa forma la presencia de partidos que representen los distintos territorios⁴⁶

⁴³ STC 72/1989 de 20 de abril, FJ 3.

⁴⁴ Art. 41.3 Estatuto de Autonomía de Baleares; art. 12.1 Ley 8/1986 Electoral de la Comunidad Autónoma de Baleares.

⁴⁵ Art. 12.4 Ley 8/1986 Electoral de la Comunidad Autónoma de Baleares.

⁴⁶ La candidatura de MpM solo concurrió a las elecciones en la circunscripción de Menorca, obteniendo un 1,53% en el total de la Comunidad, pero superando la barrera del 5% con un 17,48% y 3 diputados, un porcentaje con el que en Canarias hubiera quedado fuera del reparto de escaños.

sin perjudicar a los que se presenten en todas las circunscripciones y no sean mayoritarios⁴⁷.

Por ello, no parece que el sistema de doble barrera vaya a favorecer la proporcionalidad si a la ya de por sí elevada barrera, le imponemos otra que no tiene el mismo ámbito territorial que la propia circunscripción. Podría tener sentido tras la reforma efectuada en la Ley Orgánica 1/2018 de 5 de noviembre, tras la cual, además de la rebaja de las barreras electorales a un 4% autonómico y un 15% insular, se crea una circunscripción de carácter autonómico por la que serán elegidos 9 diputados, a la que se le va a aplicar únicamente la barrera del 4%⁴⁸ pero antes de la misma suponía un elemento innecesario que poco aporta a la consecución de lo dispuesto en el artículo 152 CE, sino más bien contribuye a que se dé el efecto contrario.

⁴⁷ La candidatura de Ciudadanos obtuvo en Baleares un porcentaje de votos similar al que tuvo en Canarias (5,92 y 5,83 respectivamente) con resultados distintos. En Baleares obtuvieron 2 diputados y en Canarias ninguno debido a la exclusión que les supuso la elevada barrera electoral del 6%.

⁴⁸ DT 1º Ley Orgánica 1/2018 de 5 de noviembre.

6. Sistema de representación proporcional.

Recoge el artículo 152 de la Constitución Española la obligación para las Comunidades Autónomas cuyos estatutos fueron aprobados a través del artículo 151 de organizar la autonomía en una Asamblea Legislativa con arreglo a un sistema proporcional.

Pese a que en un principio dicha obligación solo afecta a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía recogida en el artículo 151, lo cierto es que este sistema proporcional lo han ido aplicando el resto de las autonomías, que accedieron a ella a través del artículo 143 de la Constitución, tal y como considera la doctrina más reciente que debería ser⁴⁹. Es por ello por lo que, nuestro sistema también debe ser proporcional y será a través del Estatuto de Autonomía, como se regule dicha proporcionalidad, estableciendo las circunscripciones, distribución de escaños, duración del mandato, condición de electores y elegibles, etc.⁵⁰ dejando de la mano del legislador dicha configuración.

Siguiendo con el mandato constitucional del artículo 152 CE, el sistema proporcional debe asegurar la representación de las diversas zonas del territorio. Este ha sido sin duda uno de los aspectos más discutidos respecto a nuestro sistema electoral, debido a que uno de los factores que más contribuye a la desproporcionalidad del voto es la sobrerrepresentación que tienen en la actualidad algunas de las islas no capitalinas.

Pese a que el artículo 152 CE impone la proporcionalidad como eje de funcionamiento del sistema electoral, cabe preguntarse si ello es compatible con que el Parlamento de Canarias pase a ser una cámara territorial, ya que el hecho insular debe estar presente en la representación y se debe dar la importancia necesaria para que no queden indefensos. Según el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Enoch Alberti Rovira, *la representación territorial solo adquiere sentido específico cuando se plantea como algo distinto de la representación general y unitaria de la ciudadanía del Estado, y por ello la cuestión ha surgido y se ha planteado solo en los estados federales, en los que el reconocimiento de la existencia en su seno de una pluralidad de entidades de carácter estatal, que forman la unidad federal, comporta de manera necesaria el reconocimiento de una pluralidad de pueblos que forman el pueblo federal. [...] Solo*

⁴⁹ Pérez Royo, Javier; Curso de Derecho Constitucional, Editorial Marcial Pons, Madrid 1994, págs. 669 y ss.

⁵⁰ Palomar Olmeda, Alberto; Comentario al Artículo 152 de la Constitución Española de 1978, Editorial Aranzadi.

*tiene sentido pues, en los estados compuestos, donde existen efectivamente partes con entidad bastante para ser susceptibles de representación política autónoma y diferencia del conjunto en el que se integra*⁵¹.

Aplicando esta teoría a la realidad canaria, supone reconocer identidad propia a cada una de las islas y que la cámara de representación tenga una composición similar a la del Senado, donde se otorga prioridad al territorio frente a la población que en él reside, aunque como Enoch Alberti manifiesta, ninguna representación es propiamente territorial en sentido estricto. En definitiva, estaríamos ante una representación que algunos autores han calificado como representación compuesta, que combina representación general y representación de otros sujetos con entidad propia y diferencia que son parte del conjunto, pues una representación estrictamente territorial implicaría que todos los territorios estén representados por un mismo número de diputados. Los Estados que optan por esta representación compuesta tienen dos Cámaras que reflejen esa dualidad de representación, como sucede en España: por un lado, el Congreso de los Diputados como cámara de representación general, y por otro, el Senado como cámara de representación territorial.

Por ello, si Canarias tuviera exclusivamente una cámara territorial, debería tener el mismo número de diputados, o con escasas diferencias entre ellos, para primar importancia al territorio en cada una de las siete islas que conforman las siete circunscripciones, algo que sería incompatible con la Constitución pues supondría una vulneración de la proporcionalidad que impera el artículo 152 CE, así como del Estatuto de Autonomía en su artículo 39.2.a). Tampoco podría producirse una composición bicameral al igual que sucede con las Cortes Generales en el Estado Español, pues es contrario a lo dispuesto en la actualidad el art. 2.2 del Estatuto de Autonomía, el cual establece que los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercerán a través del Parlamento, de la Presidencia y del Gobierno, por lo cual, sería necesario una nueva modificación del Estatuto de Autonomía si se pretende seguir con esta composición bicameral.

Una posible solución que plantean algunos autores como Fernando Ríos Rull es que dicha Cámara Territorial esté representada a través de un órgano que se asemeje a la actual Comisión General de Cabildos, prevista en el art. 41.5 del Estatuto de Autonomía y

⁵¹ Alberti Rovira, Enoch; La Representación Territorial. Revista Fundamentos, N°3 2004, Capítulo 6.

regulada en los artículos 60 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Canarias⁵². Es sin duda una propuesta interesante y que podría combinar el peso territorial sobre las decisiones políticas con peso poblacional de las distintas islas, pues sus miembros podrían ser designados por los distintos Cabildos Insulares, en la que cada isla tuviera el mismo número de representantes⁵³ en función de la representación que estas tuvieran en el Cabildo que les designa.

Continúa Ríos Rull afirmando en que esta Comisión que sería considerada como Cámara Territorial debe tener relevancia y participar en las funciones legislativas, presupuestarias y control político, en el sentido de que pueda interponer vetos a los acuerdos efectuados en el Parlamento de Canarias si así lo considera la mayoría de los miembros de dicha Cámara, pudiendo corregirse a través de enmiendas que modifiquen el contenido de esos acuerdos y permitan el consenso de ambas Cámaras⁵⁴.

Es evidente que dicha Cámara debe participar de la toma de decisiones, pues si no fuera así, quedaría vacía de contenido y por tanto la cuestión insular quedaría desdibujada de la toma de decisiones del Parlamento de Canarias. Mediante el control de las decisiones del Parlamento, quedaría integrada la voluntad de las distintas islas con independencia de su procedencia, pudiendo cada isla impedir la continuación de propuestas contrarias a sus intereses pese a su aprobación por la cámara poblacional. Además, evitaría la elección directa de sus miembros por parte de los ciudadanos, lo cual supondría que estos tuvieran que votar tres candidaturas de carácter autonómico en el caso de que se mantenga la circunscripción autonómica, ya que estos serían elegidos por los consejeros de los distintos Cabildos, que también son elegidos de forma directa por los ciudadanos.

⁵² Ríos Rull, Fernando; “Una propuesta para mejorar la representatividad de Canarias”. Textos para la Reforma Electoral de Canarias (2016).

⁵³ Ríos Rull propone 21 miembros (3 por isla).

⁵⁴ Ríos Rull, Fernando; “Una propuesta para mejorar la representatividad de Canarias”. Textos para la Reforma Electoral de Canarias (2016).

7. Prorrateo desviado como consecuencia de la falta de representación.

Hay prorrateo desviado o *malapportionment* cuando se da una discrepancia entre el porcentaje de escaños que se eligen en una circunscripción y el porcentaje de población que se integra en la misma⁵⁵. Es, por tanto, una distribución desproporcionada entre escaños y electores que va a generar desigualdades en el valor del voto de cada elector⁵⁶.

<i>Malapportionment</i> de las CCAA en función de la población de derecho y las elecciones autonómicas de 2015 ⁵⁷		
Posición	CCAA⁵⁸	<i>Malapportionment</i> (en %)
1º	Canarias	32,80
2º	Islas Baleares	21,88
3º	Aragón	20,56
4º	País Vasco	19,52
5º	Galicia	14,53

A la vista de esta tabla comparativa, es evidente que Canarias tiene un nivel de prorrateo desviado considerable que es consecuencia de la fragmentación en 7 circunscripciones, pero especialmente de la sobrerrepresentación de las islas no capitalinas, sobre todo aquellas con menor población debido a la tercera de las reglas de la triple paridad que como explicamos previamente, supone que el número de diputados a elegir en las islas no capitalinas sería el mismo que en las islas capitalinas.

Dicha regla, ya analizada anteriormente, supone un problema para la correcta representación de la voluntad popular, pues impide seguir criterios de población, algo que permitiría disminuir el prorrateo desviado. Si bien el número de diputados que se eligen en circunscripciones como la de El Hierro (3) o La Gomera (4) no son elevados, no se

⁵⁵ Fernández Esquer, Carlos y Montero Gibert, José Ramón; *El Sistema Electoral Canario: Representación desproporcional y desigualdad del voto. Textos para la Reforma Electoral de Canarias* (2016).

⁵⁶ Montero, José Ramón, Colomer, Josep M., Lago, Ignacio; *Glosario básico de sistemas electorales*, 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* (2009).

⁵⁷ Tabla elaborada por Carlos Fernández Esquer y José Ramón Montero en: *Textos para la Reforma Electoral de Canarias*, Capítulo 1, página 57.

⁵⁸ Fueron excluidas las CCAA de Madrid, La Rioja, Cantabria y Navarra por tener una única circunscripción.

corresponde con la realidad de habitantes que en ellas residen, por lo que supone elevar el valor de su voto frente a los de otras circunscripciones que se ven infrarrepresentadas.

La representación imperfecta tendría, no obstante, amparo constitucional pues como ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional previamente, el legislador se encuentra sometido en materia electoral a otros mandatos constitucionales y estatutarios que pueden modular el principio de igualdad en el sufragio o justificar límites o restricciones al mismo. Uno de esos mandatos es la exigencia constitucional de la proporcionalidad del sistema electoral, que no ha de ser entendida como la imposición de un sistema puro de proporcionalidad, sino como una orientación o criterio tendencial, siendo otro de los mandatos el de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio⁵⁹

Esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional no puede soportar el argumento de que las islas no capitalinas necesitan de la representación que ostentan en la actualidad. No se pone en duda que las mismas deban tener representación suficiente en el Parlamento, pero tampoco puede usarse como un método por el cual los partidos políticos, que son los que tienen la potestad para modificar esta distribución, manipulen la representatividad en búsqueda de una desigualdad que no tenga otro objetivo que un mayor rédito electoral y lo justifiquen con la necesidad de sobrerrepresentación de estos territorios, pues no sería esta la finalidad real y continuarían sometiendo a la Comunidad Autónoma de Canarias a estos niveles injustificados de *malapportionment*.

⁵⁹ STC 19/2011 de 3 de marzo, FJ 9.

8. Vulneración de derechos fundamentales por la falta de representación.

La Constitución Española recoge en varios preceptos que se deben tener en cuenta para formular distintas hipótesis sobre la representatividad, como son los artículos 1.1 y 1.2 en los que se propugna a España como un Estado social y democrático de Derecho, cuyos valores de su ordenamiento jurídico son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, así como la residencia en el pueblo español de la soberanía nacional de la que emanan los poderes del Estado.

También es necesario citar el artículo 23.1 CE, cuyo tenor literal reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Ello supone que, las cámaras representativas serán constituidas atendiendo a la voluntad popular de aquellas personas que tienen derecho a voto y que su participación en unas elecciones no se limita a ejercer este derecho, sino que va a estar presente durante la toma de decisiones en el órgano que se va a formar como resultado de esas elecciones, el cual no puede ser ignorado por los representantes durante la vigencia de su mandato. Es puesto en relación lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, donde se establece la igualdad de condiciones en el acceso a las funciones y cargos públicos.

No obstante, los sistemas electorales pueden provocar que la representación no se ajuste a los resultados, en los que los niveles de *malapportionment* son demasiado elevados con el efecto negativo que ello tendrá en la formación de Gobiernos y en la toma de decisiones en el Parlamento. *Un sistema representativo democrático [...] busca que los representantes den continuidad en el proceso político a la decisión que los electores han seleccionado como más adecuada para la defensa de sus intereses [...] La participación libre, plural e igual de los ciudadanos es, por tanto, un elemento fundamentador, nuclear, del sistema representativo, en el que el sufragio deja de ser una mera función asignada por el ordenamiento estatal a los ciudadanos y adquiere la dimensión de auténtico derecho*⁶⁰.

El pluralismo político se postula como un elemento necesario en la medida en la que una cámara representativa se encuentre compuesta por todos aquellos partidos políticos que hayan obtenido un apoyo suficiente en unas elecciones libres y democráticas. Para ello

⁶⁰ Presno Linera, Miguén Ángel, La Representación Política como Derecho Fundamental, Revista Fundamentos N°3/2004, Capítulo 9.

los ciudadanos con derecho a voto han debido ejercer este derecho que será tenido en cuenta en su circunscripción electoral aplicando las reglas de asignación de escaños, siendo todos ellos considerados representados. El pluralismo político estará mejor representado en una cámara cuando refleje el mayor número de opciones políticas apoyadas por los representados, pues supone que la mayoría de las opiniones e ideologías serán tenidas en cuenta, permitiendo así una mayor participación de los ciudadanos en la política.

Sin embargo, este principio de pluralidad política que preside nuestro ordenamiento jurídico, puede verse afectado por factores objetivos previstos en el propio sistema electoral, pues la división en siete circunscripciones insulares⁶¹ y en especial el reparto de escaños en las mismas, resulta incompatible con un elemento esencial para una correcta representación como es la igualdad en el voto, pues como ya hemos visto, la proporción entre habitantes y escaños es desproporcionada debido a la sobrerrepresentación de las islas menos pobladas y por consiguiente, la infrarrepresentación de las más pobladas⁶².

Sobre este asunto el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado previamente, destacando la STC 40/1981, de 18 de diciembre y la STC 75/1985, de 21 de junio.

STC 40/1981, de 18 de diciembre.

El Tribunal Constitucional en ella afirma que *la idea fundamental que desprende la representación proporcional es asegurar a cada partido una representación que esté ajustada a su importancia real*⁶³, haciendo hincapié en la dificultad de esta idea, especialmente en aquellas circunscripciones donde se elige un número muy reducido de representantes, como sucede en algunas de las circunscripciones insulares canarias. El Tribunal considera que *la adecuada representación proporcional que se exige, solo podrá serlo en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, sin alterar su esencia, a través de un criterio mayoritario o de mínima corrección*⁶⁴.

⁶¹ No se hace alusión a la circunscripción autonómica debido a que solo se han tenido en cuenta aquellas circunscripciones que se identifican con una parte del territorio de Canarias.

⁶² Así se refleja en la tabla de la página 5.

⁶³ STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 2.

⁶⁴ STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 2.

De ello se desprende que un sistema en el que la proporcionalidad sea totalmente precisa con la voluntad de los votantes es irreal, pues es imposible que un Parlamento pueda acoger todas las opciones políticas que han tenido apoyos, especialmente aquellas cuyo apoyo ha sido escaso, en un sistema electoral que con el uso de la Ley D'Hondt, tiende a favorecer a los partidos mayoritarios. Por tanto, al hacer referencia el Tribunal a fórmulas flexibles o de corrección, da a entender que debe ser el legislador el que debe adecuar el sistema electoral de forma que se tienda a representar al mayor número de fuerzas políticas que han tenido apoyo electoral y que dicha representación sea en cierta medida, lo más aproximada a los resultados electorales.

STC 75/1985, de 21 de junio.

El Tribunal Constitucional en esta sentencia pone énfasis en el art. 23.2 CE que ya hemos mencionado previamente en este apartado, pues afirma que *dicho precepto constitucional, en sí, no encierra necesidad alguna de proporcionalidad en el régimen de acceso a las funciones y cargos públicos, pero que si debe ser tenido en cuenta por el legislador al configurarlo ya que es uno de los mandatos que se contienen en la Constitución, debiendo atender cada una de las circunscripciones a criterios de representación proporcional, como así se afirma en la Constitución respecto a las elecciones al Congreso de los Diputados (art. 68.3 CE)*⁶⁵.

Al igual que en la anterior sentencia, el Tribunal Constitucional reitera la dificultad para determinar un sistema perfectamente proporcional, pues esta la define como una orientación o criterio tendencial que, en su puesta en práctica a través del desarrollo normativo del legislador, *implica necesariamente un recorte de la "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada*⁶⁶.

Asimismo, considera el Tribunal Constitucional que, como finalidad, *la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia*⁶⁷. Por tanto, avala la constitucionalidad de la existencia de barreras dentro del sistema electoral, en un intento de lograr un equilibrio

⁶⁵ STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5.

⁶⁶ STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5.

⁶⁷ STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5.

entre la proporcionalidad de la representación respecto de los resultados obtenidos con establecer un límite mediante el cual se encuentren representadas las fuerzas mayoritarias, algo que se puede conseguir a través de barreras electorales y que es precisamente lo que motivó el recurso de amparo que se resuelve en esta sentencia.

De la lectura de ambas sentencias donde el Tribunal se pronuncia sobre el principio de proporcionalidad, cabe concluir que el mismo no es un derecho que se encuentre regulado como tal en nuestra Constitución, pero sí se refiere a él en varios preceptos que van a ser tenidos en cuenta por el legislador al elaborar el texto normativo que regule el sistema electoral.

La proporcionalidad debe estar presente en la delimitación de circunscripciones y en la designación del número de escaños que se le asignará a cada una de ellas pues, aunque no pueda realizarse una proporcionalidad en la representación perfecta, sí que debe acercarse a los resultados que se van a obtener. Si lo reflejamos en el sistema electoral canario, será muy complicado que islas como El Hierro o La Gomera se vean correctamente representadas en nuestro Parlamento si este optara por una representación que tendiera a ser perfecta, ya que se daría mucho espacio en la Cámara a las islas de Tenerife y Gran Canaria quedando las de menor población con una representación escasa y contraria al artículo 152.1 CE.

Es por ello por lo que el Tribunal configura la proporcionalidad como un criterio tendencial que debe marcar el sistema electoral, considerando que pueden existir imperfecciones que restan pureza a dicho concepto abstracto, como puede ser en el caso que nos ocupa la existencia de siete circunscripciones electorales y el bajo número de representantes que se eligen en alguna de ellas.

Sin recoger específicamente la proporcionalidad en los artículos 23.1 y 23.2 CE, sí que se ven vulnerados los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando estos no pueden acceder a su condición de diputado al presentarse a unas elecciones autonómicas si no se respeta este principio⁶⁸. La interpretación que puede hacerse de ambas sentencias es que la posición del Tribunal Constitucional respecto a esto es que no son inconstitucionales

⁶⁸ STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5.

aquellos elementos que limiten en cierta medida la proporcionalidad, siempre que la representación que resulte guarde una cierta relación con los resultados electorales.

Afecta en definitiva a los derechos fundamentales en el momento en el que se configure una Cámara que sea desproporcional con el apoyo obtenido, pues supondría otorgar más valor a los votos de un partido que con menos apoyo tiene más escaños. Por un lado, supone que existan opiniones o ideologías infrarrepresentadas o sobrerrepresentadas, con las consecuencias que sobre ello trae en la formación de un Gobierno y en la toma de decisiones de los Parlamentos, la cual resultaría contraria a lo dispuesto en el artículo 23.1 CE y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Por otro lado, se pone en riesgo el acceso en igualdad a las funciones y cargos públicos como así establece el artículo 23.2 CE.

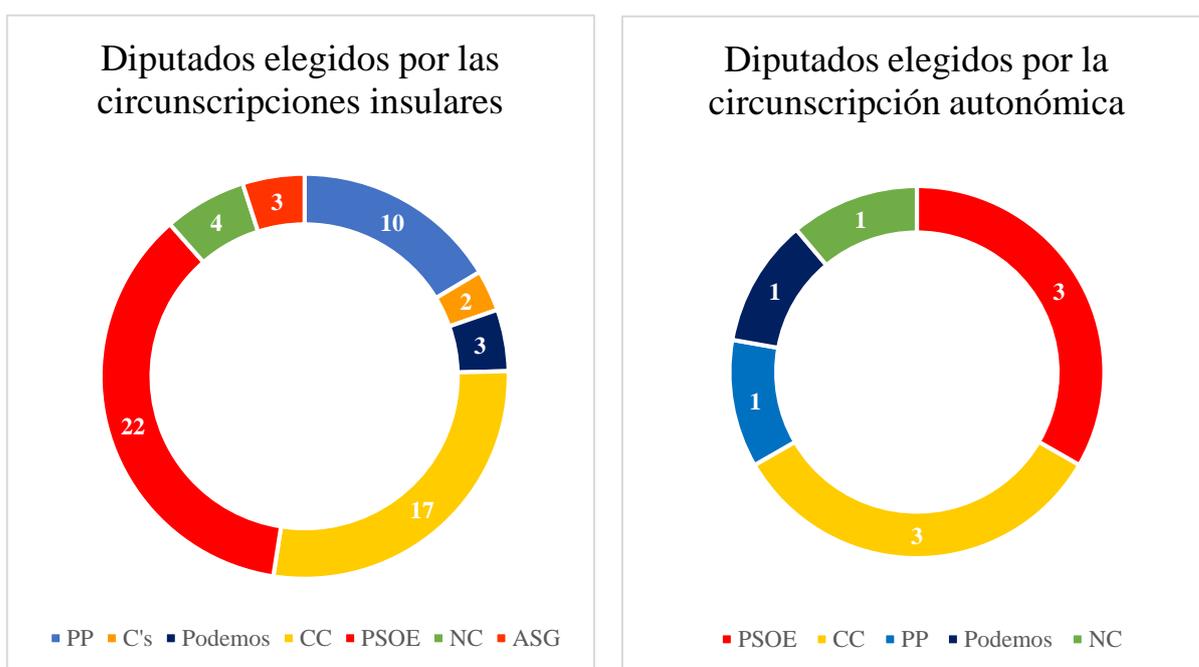
Es una cuestión relevante porque en el Parlamento a través de la selección de representantes, se extenderá el ejercicio de la función representativa de manera que se otorgue efectividad a la voluntad manifestada por los ciudadanos⁶⁹. Una voluntad que no se vea integrada en la composición del Parlamento, no da lugar al cumplimiento al valor del pluralismo político que recoge el artículo 1.1 CE, ni del artículo 23 CE, así como tampoco el contenido del artículo 68.3 CE que, pese a referirse a las elecciones al Congreso de los Diputados, también debe ser tenido en cuenta para el resto de las elecciones que se producen en las diferentes autonomías.

⁶⁹ Presno Linera, Miguén Ángel, La Representación Política como Derecho Fundamental, Revista Fundamentos Nº3/2004, Capítulo 9.

9. Efectos del cambio efectuado en el nuevo Estatuto de Autonomía en las Elecciones Autonómicas de 2019.

Las últimas elecciones celebradas el 26 de mayo de 2019 fueron las primeras después de la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias por la Ley Orgánica 1/2018 de 5 de noviembre. Los cambios efectuados que en este trabajo de investigación resultan relevantes en este trabajo son: la asignación de un escaño más a la isla de Fuerteventura, rompiendo con la regla estricta de la triple paridad al no existir ahora una distribución exacta de diputados entre las dos provincias; la modificación de las barreras autonómicas e insular de acceso al Parlamento y el aumento de nueve escaños más a través de la introducción de la circunscripción autonómica, formando un total de 70.

Los resultados de las Elecciones de 2019 fueron los siguientes⁷⁰:



<i>Partido</i>	<i>Votos en la circunscripción insular</i>	<i>Votos en la circunscripción autonómica</i>	<i>N.º Total de Diputados</i>
PSOE	257.642 (28,85%) 22 diputados	262.251 (29,43%) 3 diputados	25

⁷⁰ Datos obtenidos a través de los resultados generales de las Elecciones Autonómicas de 2019 en <https://elecciones2019.gobiernodecanarias.org/Resultados/Canarias/0/es>

CC-PNC	194.846 (21,82%) 17 diputados	207.844 (23,32%) 3 diputados	20
PP	135.573 (15,18%) 10 diputados	130.090 (14,60%) 1 diputado	11
Nueva Canarias	80.592 (9,03%) 4 diputados	82.478 (9,26%) 1 diputado	5
Sí Podemos	78.168 (8,75%) 3 diputados	75.781 (8,50%) 1 diputado	4
Ciudadanos	65.830 (7,37%) 2 diputados	61.683 (6,92%) 0 diputados	2
ASG⁷¹	6.215 (0,70%) 3 diputados		3

Del análisis de los diputados elegidos por las circunscripciones insulares se extrae una relación de diputados acorde con los votos recibidos, pues al contrario de lo que resultó de las Elecciones de 2015, el partido con más votos es el que tiene más diputados. El orden de partidos con más diputados coincide con el orden teniendo en cuenta el número de votos, por lo que la desproporcionalidad en los resultados no ha estado tan presente como en elecciones anteriores.

Pese a ello, ASG ha obtenido tres diputados con solo el 0,7% de los votos del total de Canarias, en contraste con Ciudadanos que con un 7,37% ha obtenido 2 diputados. ASG únicamente presentó su candidatura por la isla de La Gomera, donde obtuvo el 53,71% de los votos, sobrepasando por tanto la barrera insular, frente a Ciudadanos que presentó candidaturas en las siete islas, pero solo obtuvo diputados en dos de ellas. La atribución de un número elevado de escaños para una isla con poca población tiene como consecuencia que se produzca una distribución poco representativa del total de Canarias, pues apenas llega al 1% de los votos, pero es consecuencia de la exigencia constitucional de que se encuentren representados los distintos territorios, a pesar de que se encuentren sobrerrepresentados debido al número de diputados elevado que en dicha isla se eligen.

De los resultados que se reflejan en la gráfica correspondiente a los diputados de la circunscripción autonómica, se muestra que la misma no ha efectuado cambios

⁷¹ ASG (Agrupación Socialista Gomera) no presentó candidatura para la circunscripción autonómica.

representativos en la distribución resultante de las siete circunscripciones autonómicas. El apoyo electoral de los partidos es muy similar al recibido para las listas insulares y las distancias entre ellos no se han visto modificadas. La circunscripción autonómica en esta ocasión no ha tenido que corregir en exceso la distribución de diputados, pero como ya vimos en el análisis de las Elecciones de 2015⁷², una lista autonómica con una finalidad correctora tampoco hubiese realizado un equilibrio suficiente de los votos obtenidos con los diputados que les correspondían.

En esta ocasión y a diferencia del año 2015, las posiciones de los partidos políticos en votos están separadas por un número considerable de ellos, especialmente entre los dos más votados y el resto, cifras que se expresan correctamente en la atribución de escaños, donde la Ley D'Hont favorece a los dos partidos más votados en estas elecciones. En el análisis por islas, CC y PSOE han sido los dos más votados con diferencia frente a los demás en 5 de las 7 islas, obteniendo en ellas resultados similares con un reparto de escaños idéntico en El Hierro, La Palma, Lanzarote y Fuerteventura y con la diferencia de un diputado a favor del PSOE en Tenerife. Las distancias en diputados y votos entre ambos partidos vienen marcadas por los resultados en La Gomera, donde el PSOE ha obtenido un diputado y CC ninguno, pero especialmente relevantes han sido los resultados en la isla de Gran Canaria, donde el PSOE ha sido el partido más votado, con un total de 5 diputados y más de cien mil votos y CC con apenas cuarenta mil, ha obtenido 2 diputados.

Esto ha provocado que la desigualdad que aún existe en el valor del voto no haya sido tan acusada como en otras ocasiones, pues recordemos que el reparto de escaños no se ha modificado con la excepción comentada de Fuerteventura. La circunscripción autonómica no parece haber cumplido su objetivo, pues tanto en los dos partidos más votados como en los demás que han tenido un apoyo relevante, aunque no mayoritario como CC y PSOE, han obtenido un reparto de escaños similar al que ya tenían con las distintas circunscripciones autonómicas. Por otro lado, los partidos que han tenido menos votos y que, en algunas circunscripciones pertenecientes a islas no capitalinas no han obtenido representación por el bajo número de diputados que se eligen, tampoco han visto incrementada su representación con esta lista autonómica, pues el voto mayoritario se ha

⁷² Ver página 13.

concentrado en dos partidos al contrario que en 2015, donde los tres primeros tenían un apoyo similar.

Por último, en esta ocasión ningún partido con apoyo considerable ha quedado fuera por razón de las barreras electorales, que fueron rebajadas en la última reforma, tal y como sucedió con Ciudadanos en 2015. Los partidos que tienen representación en Parlamento en la actual legislatura han superado con bastante margen las barreras del 4% autonómico y el 15% insular y del análisis del total de candidaturas se extrae que ninguna de las que está por debajo de estas barreras hubiera obtenido representación si las mismas no existieran.

10. Falta de regulación en una Ley Electoral Canaria.

El Sistema Electoral Canario desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias en el año 1982 se ha regulado en la Disposición Transitoria Primera⁷³, careciendo de una Ley específica que lo regule como sucede en otras comunidades como la ya analizada de Baleares. Dicha Disposición Transitoria debía estar en vigor hasta la aprobación de una Ley por mayoría de 2/3 de la Cámara, que articulara el Sistema con las premisas y límites establecidos por el Estatuto. El carácter transitorio se ha visto diluido en el tiempo, pues aún no se ha aprobado dicha ley, quedando reducido el Sistema Electoral a lo que reflejan los distintos artículos del Estatuto vigente en cada momento⁷⁴.

La constitucionalidad sobre esta Disposición Transitoria y su permanencia a lo largo de los años fue resuelta por el Tribunal Constitucional, afirmando que *no supone en su consideración individual una quiebra del principio de seguridad jurídica que establece el artículo 9.3 CE*⁷⁵, al entender que, pese a tratarse de una regulación provisional, *no se produce una falta de certidumbre sobre el derecho aplicable*⁷⁶, sino lo que hace es deferir al legislador autonómico el contenido definitivo de la regulación.

La falta de esta regulación y el carácter inmóvil de estos preceptos ha venido provocando una serie de consecuencias a largo plazo como la imposibilidad de una modificación de los escaños atribuidos a las distintas islas por razón de población, ya que no se preveía que estos fueran modificados atendiendo a las evoluciones de población de las islas, dándose la situación de Fuerteventura con una menor representación en el Parlamento que La Palma, aun teniendo más habitantes.

Aunque fue aprobada la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, no puede decirse que la misma recoja el Sistema Electoral, pues no fija el tamaño del Parlamento; tampoco el número de diputados a elegir en cada circunscripción, ni el carácter variable de este en función de la población; así como no establece las barreras electorales de acceso, quedando por tanto en vigor dicha Disposición Transitoria.

La principal novedad del nuevo Estatuto de Autonomía en este ámbito pretende poner fin al carácter permanente de la Disposición Transitoria estableciendo un plazo de tres años

⁷³ Primero en la LO 10/1982, luego en la LO 4/1996 y en la actualidad en la LO 1/2018.

⁷⁴ En el EA 1982, en el artículo 8 y la DT1º, y en el EA 1996, en el artículo 9 y la DT1º.

⁷⁵ STC 225/1998, FJ 2.

⁷⁶ STC 225/1998, FJ 2.

desde la aprobación del Estatuto de Autonomía para la elaboración de la Ley Electoral⁷⁷. Asimismo, se produce una rebaja de la mayoría necesaria para la aprobación de dicha ley, la cual se ha establecido ahora en 3/5 de la Cámara⁷⁸, que con la composición actual supondría el voto a favor de 42 diputados. En las bases recogidas en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía, se modifica hasta un máximo de 75 diputados que podrá tener el Parlamento; se establece la posibilidad de que las circunscripciones electorales puedan ser de ámbito autonómico, insular o de ambas; y se refleja la imposibilidad de que una circunscripción insular pueda tener más diputados que otra con menor población de Derecho.

En tanto dicha Ley recoja las bases establecidas por el artículo 39, la Disposición Transitoria Primera del Estatuto continúa en vigor con las modificaciones efectuadas en la última reforma y, por tanto, fue aplicada en las últimas Elecciones de Mayo de 2019. No se puede dudar de su aplicación, pues el nuevo Estatuto entró en vigor con carácter previo a las mismas, como tampoco se pudo hacer durante todas las Elecciones previas que se rigieron por las otras Disposiciones Transitorias, pero sí que rompe con la esencia del carácter transitorio de la misma, pues como afirma Juan Fernando López Aguilar, *el derecho transitorio encuentra su razón de ser en la cobertura del espacio jurídico temporal (esto es, el lapso de tiempo) que pueda transcurrir hasta que se cumpla la conditio temporal (a tiempo cierto, o indefinido) de su alcance normativo*⁷⁹.

Ello implica que la ya existente Ley 7/2003 de 20 de marzo debe ser adaptada a los preceptos estatutarios en el plazo de tres años que el mismo establece, para que integre el contenido de las bases recogidas en el artículo 39. La no integración del contenido del Estatuto en las leyes autonómicas supone una vulneración del Estatuto, que como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma⁸⁰ tiene un carácter superior al resto de normas autonómicas, y por ello supondría la inconstitucionalidad de esta⁸¹.

⁷⁷ DT1º ap.) 4, LO 1/2018, de 5 de noviembre.

⁷⁸ Art. 39.2 LO 1/2018, de 5 de noviembre.

⁷⁹ López Aguilar, Juan Fernando: El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: “tercera generación”. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral. Revista Española de Derecho Constitucional Nº115 enero-abril 2019.

⁸⁰ Art. 147.1 CE.

⁸¹ STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 6.

11. Conclusiones.

➤ Triple paridad.

Cabe analizar detenidamente si es necesario que se produzcan estas reglas para que las islas no capitalinas estén representadas en un Parlamento en el que, por ejemplo, no se conforman grupos parlamentarios en función de la isla de donde procedan los diputados o donde la disciplina de voto es en la mayoría de los casos partidista y no personal. Desde mi punto de vista, no es necesario ni viable la formación de estos grupos parlamentarios por isla debido a la pluralidad que reside en las mismas al existir una variedad amplia de partidos, con ideas y propuestas incompatibles entre sí y porque ello reduciría un Parlamento de carácter autonómico a un conjunto de grupos insulares, careciendo de sentido la autonomía de nuestro territorio.

El elevado peso en el Parlamento de una isla no capitalina no implica, por tanto, que los intereses de esta vayan a ser resueltos más satisfactoriamente que si estuviera menos representadas, especialmente en las votaciones definitivas como puede ser la de los presupuestos. Además, ignora la realidad parlamentaria en la que los distintos diputados y diputadas siguen un criterio de votación partidista y nada personal o insular, en la que estos siguen las directrices de voto que les marca la formación a la que pertenecen, exceptuando aquellos supuestos aislados en los que algún diputado no siga el sentido del voto marcado por su partido.

En mi opinión, no se debe discutir la isla como circunscripción, pero sí que resulta importante y decisivo para la mejora de la proporcionalidad poner en cuestión esta tercera regla de la triple paridad, a pesar de que existan otros mecanismos para mejorar la proporcionalidad que serán discutidos en otros apartados.

Por otra parte, podemos dar por rota de forma implícita la regla de la triple paridad ya que en la actualidad la provincia de Las Palmas de Gran Canaria elige un diputado más que la provincia de Santa Cruz de Tenerife, así como las islas no capitalinas también tienen un escaño más en la suma de ellas que las capitalinas, tras la asignación de un escaño más a la isla de Fuerteventura. Para la futura Ley Electoral de Canarias, se debería asumir que esta regla ya no está en vigor para la necesaria reasignación de escaños entre las siete circunscripciones insulares, en la que estas directrices encorsetadas suponen un freno para una distribución correcta que mejore los niveles de proporcionalidad.

Como han afirmado algunos expertos, la triple paridad pudo tener sentido en el pasado ya que *una distribución desequilibrada de diputados podría impulsar el desarrollo de las infraestructuras y servicios públicos de las islas tradicionalmente postergadas y permitiría alcanzar niveles de facilitasen la convergencia en el desarrollo socioeconómico de las islas*⁸². Con el paso del tiempo no puede negarse el enorme desarrollo que han experimentado las islas no capitalinas y conviene plantear al debate de la reforma la posible derogación de este tercer criterio que conforma la triple paridad, debido a que el coste de oportunidad que supone esta sobrerrepresentación es muy desfavorable a criterios democráticos e incluso constitucionales, pues no puede escudarse detrás de la redacción del artículo 152.1 CE, pese a que el propio Tribunal Constitucional no se ha pronunciado nunca sobre esta cuestión.

➤ **Análisis de la población de las islas y el número de diputados que las representan.**

Es evidente que supone un problema estructural del sistema el actual reparto de diputados por islas pues, aunque se quiera preservar la representación de las islas no capitalinas, algo con lo que debo estar de acuerdo, no puede mantener el elevado nivel de desproporcionalidad existente en la actualidad.

Por otra parte, no cabe justificar esta actual composición en una hipotética atención a los intereses de las islas, pues como se ha visto a lo largo de las distintas legislaturas, el sentido de votos de los diputados va en concordancia con el sentido de voto del grupo parlamentario al que pertenecen, que es el mismo para todos los diputados que lo componen sin importar de la isla que vengan.

Es necesaria una reforma del reparto de escaños entre islas, siguiendo un criterio proporcional que permita que las dos islas capitalinas obtengan un mayor peso en el número de diputados que las representan, pues como hemos visto en la jurisprudencia y bibliografía ya analizada, es compatible que estas dos islas tengan una presencia importante en el Parlamento con una representación adecuada de las otras cinco restantes.

⁸² Fernández Esquer, Carlos y Montero Gibert, José Ramón; El Sistema Electoral Canario. Representación desproporcional y desigualdad de voto. Textos para la Reforma Electoral de Canarias (2016).

El elevado número de diputados de la isla de El Hierro o de La Gomera, puede ser suplidos con la representación de un solo diputado, algo que ya sucede en las Islas Baleares con la isla de Formentera. Por otra parte, resulta coherente que las islas de La Palma, Fuerteventura y Lanzarote tengan un número similar de diputados, pues la población en ellas es parecida, aunque algo mayor en Lanzarote.

Es evidente que esto último supone el aumento de diputados que son elegidos por las islas de Tenerife y Gran Canaria, en las cuales reside un gran porcentaje de canarios cuyo voto ha tenido históricamente un valor inferior al del resto de islas. No obstante, sería muy complicado respetar la representación de los distintos territorios si estas dos islas eligieran al 80% de la Cámara siguiendo estrictamente criterios poblacionales, por lo que verían como la proporción entre diputados y habitantes va a ser superior a los de las islas no capitalinas, algo que será inevitable pero que con el aumento de diputados sería inferior al existente y acercaría el valor de voto de estas islas frente al resto.

Por último, la composición de la Cámara no puede bajar el número de diputados electos, pues ello supondría agravar el problema de representatividad existente. Esta hipotética rebaja de diputados supone que existen menos posibilidades de acceso al Parlamento de formaciones con menos apoyo electoral, pero suficiente para que se vean representados. Con la actual división en siete circunscripciones insulares, que en mi opinión no puede ser discutida, sería complicado que estos partidos tengan representación especialmente si la rebaja acaba produciéndose en las islas no capitalinas, que ya están infrarrepresentadas.

La realidad política en Canarias nos muestra que en las dos últimas legislaturas la Cámara se compone de un número amplio de partidos políticos con intereses y programas muy diversos que muestran distintas formas de entender la realidad en Canarias y cómo afrontarla. Es necesario garantizar un número adecuado de escaños a repartir entre las 7 circunscripciones que permita reflejar todas esas fuerzas políticas con la importancia que los ciudadanos les otorgan en las urnas, pues resulta un aspecto clave para la formación de Gobiernos y el desarrollo de la legislatura, como se ha podido ver en la pasada sesión de investidura de julio de 2019 en la que por primera vez un Gobierno está compuesto por miembros de hasta cuatro formaciones distintas, de las siete que componen en la actual legislatura el Parlamento de Canarias.

Por ello, no se debe discutir la rebaja de diputados en ningún caso. En todo caso, podría incluso someterse a debate la posibilidad de ampliar hasta los setenta y cinco que ahora

permite el Estatuto de Autonomía, pues ello ayudaría aún más a mejorar la proporcionalidad, ya sea distribuyendo esos cinco escaños en las distintas circunscripciones insulares o añadiéndolos a la recién incorporada circunscripción autonómica.

➤ **La circunscripción insular. Incorporación de la circunscripción autonómica.**

Es indiscutible la necesidad de mantener la circunscripción insular como fundamento de nuestro Sistema Electoral, en el que resulta la mejor forma de representar y dar voz a los distintos territorios presentes en Canarias. Si que debe ser puesto en duda la continuidad de la circunscripción autonómica, pues con el reparto de diputados por islas actual y con únicamente 9 diputados a elegir en ella (aunque ampliables hasta los 14 según las posibilidades establecidas en el Estatuto de Autonomía), resulta claramente ineficaz desde mi punto de vista.

He insistido previamente en que tras el análisis de los distintos factores que influyen en el Sistema Electoral, el cambio más urgente que debe realizarse sobre el mismo es el reparto de escaños entre las distintas circunscripciones insulares. La circunscripción autonómica con la dimensión que esta puede abarcar respetando el mandato constitucional de representar a los distintos territorios es baja si lo que se pretende es corregir efectos negativos que son consecuencia de una redacción incorrecta de la Disposición Transitoria Primera. Es por ello por lo que la solución debe pasar por intentar llegar a una solución de consenso entre las distintas fuerzas políticas que componen el Parlamento de Canarias hasta llegar a una mayoría de 3/5 que haga un reparto más equitativo de los diputados teniendo en cuenta la población de estas y dejando más de lado la importancia territorial que impone la triple paridad, que carece de sentido con el avance de las islas no capitalinas en la actualidad respecto a los años 80.

Dicho cambio en la distribución de diputados puede ser compatible con el mantenimiento de la circunscripción autonómica, pues la misma no produce efectos negativos sobre la representatividad, pero insistimos en que no es la solución idónea para acabar con el problema existente ya que como se ha visto resulta claramente insuficiente.

En mi opinión, es un elemento que con la configuración actual es prescindible en nuestro sistema, aunque podría mantenerse siempre que se realice la modificación antes planteada

ya que se trata de una medida que, pese a no contribuir con un gran peso a la reducción de los niveles de mala representación, no produce efectos perjudiciales sobre la misma. Además, permite que los partidos políticos que se han presentado en todas las circunscripciones puedan tomar algo de distancia de aquellos que solo se han presentado en una isla, lo cual ayudaría a mejorar la proporcionalidad especialmente si esa candidatura insular lo es por una isla sobrerrepresentada⁸³.

Por todo ello y desde mi punto de vista, podría mantenerse esta circunscripción en el futuro ampliando el número de diputados que actualmente se eligen por dicha circunscripción hasta el margen permitido por el Estatuto de Autonomía, tras una nueva distribución de los escaños de la circunscripción insular, pues aunque por si sola la circunscripción autonómica no vaya a solucionar el problema de la mala representación actual, sí que puede contribuir a paliar algunos efectos de la desproporción que van a existir, como ya hemos visto, debido a la existencia de varias circunscripciones pese a que se modifique la asignación de escaños.

➤ **Barreras electorales.**

A lo largo de los años las elevadas barreras han venido difuminando el principio de proporcionalidad que debería caracterizar a nuestro sistema, permitiendo a los partidos mayoritarios, y especialmente desde la reforma de 1996, obtener más diputados a costa de minorizar o neutralizar la representación de candidaturas de menor respaldo, pero con un apoyo importante.

La disminución de dichas barreras en la última reforma del Estatuto de Autonomía es un factor a tener en cuenta para mejorar la representatividad de los distintos partidos políticos de las islas. Desde mi punto de vista, y siguiendo el modelo balear, sería más correcto un sistema de barrera única insular en aquellas circunscripciones que son insulares, dejando la barrera autonómica solo aplicable a la recién creada circunscripción autonómica de Canarias.

Pese a que un 15% insular no me parece una cuantía alta, sí que podría ser determinante para la entrada o no de un partido de ámbito insular en el Parlamento, por lo que, aun no

⁸³ En las elecciones de 2015 y 2019, ASG obtuvo 3 diputados que han sido decisivos para la aprobación de presupuestos y la formación de Gobiernos presentándose únicamente por la isla de La Gomera.

siendo tan excesiva como la anterior vigente hasta ahora, no me parece la más adecuada por seguir siendo elevada. Respecto a la barrera del 4% debo considerar que es adecuada teniendo en cuenta el derecho comparado⁸⁴, aunque en mi opinión sería aconsejable que la barrera sea menor, como un 3%.

Sin embargo, esta barrera autonómica no la veo necesaria como ya he afirmado anteriormente para las circunscripciones insulares, debido a que dejan sin efecto la importancia de la insularidad al supeditar un apoyo mínimo en la Comunidad Autónoma sin tener en cuenta el respaldo que pueda tener la candidatura en la isla. No obstante, sí que me parece correcta para la nueva circunscripción autonómica, por tener esta barrera el mismo ámbito territorial que la circunscripción y porque sería muy complicado que una candidatura con un apoyo inferior al 4% tuviera representación, especialmente si solo se eligen 9 diputados con la configuración actual de esta.

➤ **Sistema de representación proporcional.**

No se puede discutir en mi opinión que el Parlamento de Canarias deba seguir un criterio poblacional con carácter prioritario frente al territorial, que también debe estar presente, pero sin convertir al Parlamento en una Cámara territorial.

No obstante, la integración de los distintos territorios y su correcta representación es algo relevante y necesario, pues supone la cohesión de las distintas islas en la toma de decisiones. Por ello, es interesante la propuesta expuesta en este apartado, ya que combina una representación con un carácter poblacional en el Parlamento de Canarias y otra con carácter territorial a través de lo que ahora sería la Comisión de Cabildos Insulares. Dar funciones relevantes a la que podría ser la Cámara territorial, supondría implicar la voluntad de las islas por individual en la toma de decisiones, a través del ya citado control de las decisiones que se toman en el Parlamento de Canarias.

Sin embargo, y siguiendo con lo que se ha producido históricamente en el Parlamento de Canarias, la disciplina de voto de los distintos partidos políticos tiene un peso importante en el sentido de voto de los distintos diputados, los cuales votan en función de lo marcado por el Grupo Parlamentario al que pertenecen. Es por ello por lo que va a ser muy probable

⁸⁴ En los Sistemas Electorales de las CCAA, las barreras se encuentran entre el 3% (en CCAA como Andalucía, Castilla La Mancha o Asturias) o el 5% (en CCAA como Madrid, Galicia o la Comunidad Valenciana).

en el caso de que exista dicha Cámara de carácter territorial, que los miembros designados entre los consejeros de los Cabildos en el que han sido elegidos sigan también dicha disciplina de voto y queden difusos los intereses de la isla por la que han sido designados, como así parece suceder también en el Senado español.

En definitiva, es una propuesta que puede ser viable y que integraría perfectamente el mandato del artículo 152.1 CE, pero que también debe pasar por una modificación del artículo 2 del Estatuto de Autonomía. Su composición debe recoger el mismo número de miembros por islas, siendo 3 un número de podría reflejar la voluntad de los distintos Cabildos, aunque ello suponga dejar una composición de esta Cámara con los partidos mayoritarios y más votados en las correspondientes islas.

➤ **Prorrateo desviado como consecuencia de la falta de representación.**

Resultaría complicado una representación que roce la perfección, ya que para ello sería aconsejable una única circunscripción, como así se encuentra en la Comunidad de Madrid. Ello parece incompatible con la realidad de Canarias debido a que no se puede discutir la necesidad de una circunscripción insular que represente el mandato del art. 152.1 CE, pero no por ello debemos conformarnos con la distribución de diputados actual, pues aunque deba tenerse en cuenta el factor insular, es completamente necesario reducir los niveles desorbitados y jurídicamente injustificados de *malapportionment*, debiendo realizarse una redistribución de los diputados a elegir en cada una de las islas, algo que tampoco se hizo en la reciente reforma de 2018.

A pesar de esta hipotética y deseable reorganización, va a ser inevitable que sobreviva el prorrateo desviado, pues la atención al hecho insular va a generar una representación imperfecta, pues la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ya hemos analizado afirma que la proporcionalidad es un criterio tendencial. Esta imperfección será algo necesario para que el conjunto de las islas se vea representado en el Parlamento Autonómico, por lo que la atención debe residir especialmente sobre una nueva distribución de escaños entre islas, que permita reducir los niveles de *malapportionment*, los cuales van a continuar debido a la elevada fragmentación de las circunscripciones.

➤ **Vulneración de derechos fundamentales por la falta de representación.**

Tras el análisis de las sentencias vistas en este apartado vemos como el Tribunal Constitucional legitima con buen criterio que la falta de proporcionalidad en algunos sistemas electorales es un elemento inevitable y que, sin duda, es imposible alcanzar niveles casi perfectos de proporcionalidad con los resultados, pues son muchos los factores que influyen en los mismos.

Sin embargo, no son tolerables los niveles de mala representación vistos en Canarias en algunas elecciones. Aunque es cierto que con la división en siete circunscripciones territoriales, el número relativamente bajo de diputados que componen la Cámara y la baja media de diputados por circunscripción existente, se podrían conseguir resultados que reflejen mejor la voluntad de los canarios que ejercen su derecho a voto.

La vulneración del artículo 23.1 y 23.2 CE es algo que podría estar presente en nuestro Sistema, en la que la toma de decisiones y especialmente la formación de Gobiernos dependen de la composición de la Cámara, la cual si no se ajusta en la medida de lo posible a los resultados, podría tener consecuencias como las vistas en 2015 en la que el Presidente del Gobierno es el candidato de la tercera fuerza más votada por tener el mayor número de diputados. Ello podría suponer la contradicción con el artículo 23.1 CE, ya que, aunque en un sistema parlamentario no tenga que ser la candidatura más votada la que ocupe los puestos de Gobierno, si es cierto que dicha sobrerrepresentación del tercero más votado influyó para su formación, más que los resultados electorales, lo que evidenció un problema estructural del sistema electoral.

Pese a que todas las candidaturas de los distintos partidos acceden en igualdad de condiciones a las Elecciones, cabe destacar que para los partidos que no son los más votados en el conjunto de Canarias pero tienen un apoyo considerable como para estar presentes en el Parlamento puede ser complicado acceder a los mismos⁸⁵, o incluso dependiendo en qué islas se obtenga un mayor apoyo, puede ser decisivo tener un mayor número de diputados en el total de Canarias, algo que evidencia la desigualdad en el valor del voto⁸⁶.

⁸⁵ Así se pudo ver, por ejemplo, en el Recurso de Amparo que se resolvió en la STC 72/1989, analizada en este trabajo dentro del apartado dedicado a las Barreras Electorales.

⁸⁶ En 2015, Coalición Canaria (CC) fue el partido con más diputados (18) siendo el tercero en votos (influenciado por el escaso apoyo en la isla de Gran Canaria, segunda más poblada de Canarias, donde

En definitiva, la influencia que tiene un sistema electoral con vicios en su composición afecta de manera directa a los derechos fundamentales de los ciudadanos que ejercen su derecho a voto y a aquellos que quieren acceder a las funciones y cargos públicos, en la medida en que su posibilidad de decidir sobre el futuro de su comunidad a través de los representantes públicos se ve influenciada negativamente por un sistema electoral incapaz de reflejar la voluntad popular en unas elecciones de la forma más ajustada a la realidad, siempre teniendo en cuenta las características de nuestro territorio.

➤ **Efectos del cambio efectuado en el nuevo Estatuto de Autonomía en las Elecciones Autonómicas de 2019.**

Añadir un diputado más a la isla de Fuerteventura era algo necesario para respetar el principio de proporcionalidad, por el cual no podía tener menos diputados que otra isla con menor población como era La Palma. Esta situación ha permitido que el nuevo Estatuto de Autonomía en el artículo 39.2.e) contenga como base de la futura Ley que regule el Régimen Electoral que ninguna circunscripción insular tenga un número de diputados inferior a otra con menos población de derecho. La rebaja de las barreras electorales en esta ocasión no ha dejado fuera del Parlamento a ningún partido con representación suficiente con la que hubiera obtenido diputados, pero también era necesario acabar con la barrera excesiva que existía previamente.

Sin duda la novedad más notoria en estas elecciones es la circunscripción autonómica, la cual ha tenido escasos efectos en la representación de los distintos partidos políticos, pues como hemos visto, los 9 diputados que la componen se han repartido de forma proporcional a la que ya existía con la representación obtenida por los diputados de la circunscripción insular, con la excepción de Ciudadanos que no ha obtenido ninguno. Se pone de manifiesto que dicha circunscripción no ha aportado relevancia alguna en la representación, si bien es cierto que el aumento en el número de diputados de 60 a 70 es una medida que ha de ser bien recibida, pues como ya se ha mencionado en otros apartados, 60 resultaba un número inferior atendiendo a la población de las Islas Canarias.

fueron sextos) frente al PSOE, quien tuvo el mayor número de votos en Canarias obteniendo menos diputados (15) que CC.

➤ **Falta de regulación en una Ley Electoral Canaria.**

Como hemos analizado, la falta de regulación supone desobedecer la finalidad esencial de una Disposición Transitoria, que no es otra que la regulación provisional de una materia hasta que se apruebe la correspondiente ley. El plazo de tres años desde la publicación del Estatuto abre la posibilidad de que dicha ley sea elaborada, o en este caso, se incluya dicho contenido en la existente Ley 7/2003 de 20 de marzo con carácter previo a las próximas Elecciones Autonómicas de 2023, en las cuales ya deberá estar dicho contenido perfectamente integrado y dejar sin efecto la Disposición Transitoria Primera.

No obstante, cabe la posibilidad de que no exista dicha ley en el plazo marcado, lo cual nos dejaría en un escenario insólito hasta la fecha en el que lo dispuesto en dicha disposición transitoria quede sin efecto por el transcurso de su plazo de vigencia o por el contrario, pueda verse prorrogada su vigencia hasta que dicha ley se apruebe, aunque se supere el plazo de tres años.

Esto último supone una posibilidad que cuenta con muchas posibilidades, pues como ya analizamos en la STC 225/1998, el Tribunal Constitucional entiende dicho contenido como aplicable pese a tener carácter transitorio. Sería una situación indeseable pues quedaría sin efecto el plazo de tres años cuyo fin es precisamente evitar continuar con la situación anterior en la que para efectuar cualquier cambio en el sistema electoral, deba pasarse por una reforma del Estatuto de Autonomía, lo cual complica en exceso su tramitación. Sin embargo, parece que si no se aprueba esa Ley antes de que expire el plazo indicado, continuará la Disposición Transitoria en vigor, pues aunque no se cumpla el plazo, tampoco se habrá cumplido la condición necesaria para el cese de sus efectos como es la aprobación de la Ley Electoral Canaria.

12. Propuesta.

Por todo lo expuesto anteriormente y las conclusiones alcanzadas, los cambios que se proponen para que se recojan en la Ley Electoral de Canarias son los siguientes:

1. Realizar un reparto más equilibrado entre las distintas islas que componen las circunscripciones insulares siguiendo criterios de población rompiendo con las reglas de la triple paridad. Para ello se propone una asignación a la provincia de Las Palmas de Gran Canaria de 33 escaños distribuidos de la siguiente forma: Gran Canaria 20, Fuerteventura 6 y Lanzarote 7. La provincia de Santa Cruz de Tenerife tendría asignada la elección de 29 diputados de los cuales serían elegidos por Tenerife 20, La Palma 6, La Gomera 2 y El Hierro 1. De esta forma el número total de diputados que son elegidos por las circunscripciones insulares ascendería a 62.
2. Aumento del número de diputados que son elegidos a través de la circunscripción autonómica hasta 13, en lugar de los 9 actuales, llegando al máximo de diputados previsto por el Estatuto de Autonomía de 75 entre todas las circunscripciones.
3. Rebaja de la barrera insular al 5%, siendo la única aplicable para las circunscripciones insulares y de la autonómica hasta el 3%, aplicable únicamente a la circunscripción autonómica.
4. Transformación de la actual Comisión General de Cabildos Insulares en una Cámara de carácter territorial compuesta por 21 miembros (tres por cada isla), designados por los representantes electos en los distintos Cabildos Insulares de forma proporcional a los resultados obtenidos en los mismos. La misma deberá tener potestad para poner vetos a las leyes aprobadas por el Parlamento de Canarias y presentar enmiendas a las mismas.

13. Bibliografía.

- Revista Española de Derecho Constitucional N.º 51 Septiembre-Diciembre 1997. Los problemas de constitucionalidad del Sistema Electoral Canario (1997). Juan Fernando López Aguilar.
- Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional N°3/2004 (2004). La Representación Territorial, Alberti Rovira, Enoch.
- Revista Fundamentos. Cuadernos monográficos del Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional N°3/2004 (2004). La Representación Política como Derecho Fundamental. Presno Linera, Miguel Ángel.
- Curso de Derecho Constitucional (2004), Pérez Royo, Javier, Editorial Marcial Pons.
- Revista Aranzadi Doctrinal N°3/2010. Sistema electoral de Castilla-La Mancha. Una reforma necesaria (2010), Padilla Ruiz, Pedro, Editorial Aranzadi.
- Los Sistemas Electorales Autonómicos, Con(textos) A; 15. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) (2011). Oliver Araujo, Joan.
- Textos para la reforma electoral de Canarias (2016); Pérez Sánchez, Gerardo y Mujica Moreno, Vicente (Coordinadores), Editorial: Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la ULPGC.
- Las sucesivas reformas del Sistema Electoral Castellano-Manchego: argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas (2016), Fernández Esquer, Carlos.
- Grandes Tratados. Comentarios a la Constitución Española de 1978. Comentario al artículo 152 de la Constitución Española de 1978 (2018), Palomar Olmeda, Alberto, Editorial Aranzadi.
- Revista Española de Derecho Constitucional N°115 Enero-Abril 2019. El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: “Tercera Generación”. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral (2019). Juan Fernando López Aguilar.