

TERRITORIALIDAD FRENTE A PROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN DE LOS ARCHIPIÉLAGOS: EL HECHO INSULAR*

Miguel CABANILLAS SANZ

Responsable de Comunicación
de la Delegación del Gobierno en Canarias
miguel.cabanillas@correo.gob.es

RESUMEN

La representación de los archipiélagos españoles en las elecciones en sus distintos niveles viene determinada por una circunstancia particular y que podemos denominar como hecho insular electoral. Es una circunstancia que condiciona y apunta la prevalencia del criterio de la territorialidad sobre la proporcionalidad a la hora de establecer los sistemas electorales en las Islas Baleares y las Canarias. El siguiente estudio acota en qué medida se manifiesta y cuál es la naturaleza de ese hecho insular electoral en España, desde la Constitución de 1978 hasta la legislación autonómica. Y plantea algunas soluciones para aumentar la proporcionalidad sin menoscabar la adecuada representación de esas diversas zonas del territorio archipelágico que son las islas.

Palabras clave: hecho insular, elecciones, sistema electoral, Comunidades Autónomas, archipiélago, proporcionalidad, territorialidad, inconstitucionalidad.

ABSTRACT

Spanish archipelago representation at the different range of polls is determined by a particular contingency named electoral insular event. Such contingency settles and points at the principle of territoriality over proportionality when it comes to setting up electoral systems on the Balearic and Canary Islands. The current study frames to what extent it is usually seen and which nature lies behind such insular event in Spain, from the Spanish Constitution in 1978 to local Acts. It also provides us with certain solutions to increase proportionality without diminishing a proper representation of such areas of the archipelagos land which makes Spanish Islands.

Keywords: Insular Event, Polls, Election System, Autonomous Lands, Archipelago, Proportionality, Territoriality, Unconstitutionality.

* Trabajo fin de máster en «Derecho Parlamentario, elecciones y estudios legislativos», Instituto de Derecho Parlamentario-Universidad Complutense de Madrid.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Vertretung der spanischen Archipele bei den Wahlen auf den verschiedenen Ebenen wird durch einen besonderen Umstand bestimmt, den wir als Wablinselbesonderheit bezeichnen können. Dies ist ein Umstand, der das Vorherrschen des Kriteriums der Territorialität gegenüber der Verhältnismäßigkeit bei der Einführung von Wahlsystemen auf den Balearen und den Kanarischen Inseln bedingt und untermauert. Die folgende Studie untersucht das Ausmaß und die Art dieser Wablinsellösung in Spanien, von der Verfassung von 1978 bis zur Gesetzgebung der autonomen Regionen. Und sie schlägt einige Lösungen vor, um die Verhältnismäßigkeit zu erhöhen, ohne die angemessene Vertretung dieser verschiedenen Bereiche des Archipels, die die Inseln darstellen, zu beeinträchtigen.

Schlüsselwörter: Inselbesonderheit, Wahlen, Wahlsystem, autonome Gemeinschaften, Archipel, Verhältnismäßigkeit, Territorialität, Verfassungswidrigkeit.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: UN HECHO DIFERENCIAL TAMBIÉN EN LAS ELECCIONES.—II. EL HECHO INSULAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.—1. La construcción de la insularidad electoral desde el Senado.—2. El art. 152.1 CE como clave de bóveda de la territorialidad electoral autonómica.—III. LA TERRITORIALIDAD DEL SENADO: LA ISLA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN FRENTE A LA PROVINCIA.—IV. LA INSULARIDAD EN LOS SISTEMAS AUTONÓMICOS.—1. Las Islas Canarias.—2. Las Islas Baleares.—V. LA ADMINISTRACIÓN INSULAR Y EL SUFRAGIO DIRECTO.—1. Los Cabildos Insulares de Canarias.—2. Los Consejos Insulares de Baleares.—VI. DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DE LA REPRESENTACIÓN ELECTORAL INSULAR.—1. Las SSTC 72/1989 y 225/1998 sobre Canarias.—2. La STC 45/1992 sobre Baleares.—VII. CAMBIOS NECESARIOS EN LA REPRESENTACIÓN DE LAS ISLAS.—VIII. CONCLUSIONES.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: UN HECHO DIFERENCIAL TAMBIÉN EN LAS ELECCIONES

El hecho insular condiciona como ningún otro a los archipiélagos españoles de Canarias y Baleares. La insularidad, reconocida en la actualidad por sus propios Estatutos de Autonomía como hecho diferencial merecedor de protección especial, viene determinando desde tiempo atrás las circunstancias políticas, jurídicas y administrativas de sus ciudadanos e instituciones. Y dota de una posición particular tanto a las Islas Canarias como a las Baleares dentro de la organización territorial del Estado español, también en el plano electoral.

El hecho insular como hecho diferencial se manifiesta en los diferentes niveles político-administrativos a la hora de materializar nuestra democra-

cia representativa a través de la celebración de los comicios para la elección de senadores, diputados autonómicos y consejeros insulares. Canarias y Baleares, y las islas que integran estos dos archipiélagos, asumen así una condición especial en la determinación de sus representantes, en la misma medida en la que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ven reconocida su singularidad por su particular situación geográfica en el norte de África. Una singularidad, la del hecho insular electoral, que, sin embargo, no se contempla en la determinación de las circunscripciones del Congreso de los Diputados, aunque fuera objeto de debate constituyente en su momento en el Senado, como ha puesto de relieve María Garrote de Marcos¹.

Y aunque la Constitución española de 1978 no lo reconozca de una manera expresa en el ámbito electoral (no hay una alusión directa en el art. 138), sí que la propia conceptualización y naturaleza sustantiva de la Ley Fundamental, en lo referente a la organización política de nuestro país, deja espacio para el reconocimiento propio de lo que, en gran parte por su condición de territorios discontinuos, de diferente tienen los archipiélagos canario y balear.

De un modo expreso, los Estatutos de Autonomía de Canarias y Baleares reconocen y protegen la insularidad de sus territorios ya desde el inicio del texto, en concreto en el art. 3. El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias² insta a los poderes públicos a tener en cuenta estas circunstancias cuando sea preciso adaptar sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias. La norma institucional básica de Baleares³ incide en que los poderes públicos garantizan la realización efectiva de todas las medidas necesarias para evitar que del hecho diferencial puedan derivarse desequilibrios económicos o de cualquier otro tipo que vulneren el principio de solidaridad entre las Autonomías.

Así, el análisis que ahora emprendemos se centrará en la forma en la que ese hecho diferencial canario y balear condiciona nuestro sistema electoral, desde el establecimiento de circunscripciones diferentes para la elección del Senado hasta la propia existencia de un nivel de sufragio directo

¹ M. GARROTE DE MARCOS, *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.

² Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 268, de 6 de noviembre de 2018), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138>.

³ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 1 de marzo de 2007), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4233>.

adicional, el de Cabildos y Consejos Insulares, sin olvidar las particularidades de sus sistemas electorales autonómicos y las controversias constitucionales a las que estos han dado lugar.

Este estudio pivota sobre el binomio que conforman territorialidad y proporcionalidad, principios ambos que la Constitución exige para los sistemas electorales autonómicos en virtud del art. 152.1, pero que parecen mantener en los casos canario y balear una más que complicada convivencia. La existencia del espacio insular como entidad electoral propia ha terminado por arrojar acusadas diferencias en la valencia de voto de los ciudadanos entre islas y en comparación con el resto del Estado; un hecho que da muestras de que, en los archipiélagos, el criterio de la representación de las diversas zonas del territorio goza de una marcada prevalencia sobre la proporcionalidad demográfica.

Este hecho diferencial ha sido reconocido y asumido por el Tribunal Constitucional, el legislador orgánico, el estatuyente y el legislador ordinario autonómico en ambos archipiélagos. Y desde ese reconocimiento, el que, en el caso canario, ha llevado a tratar de atenuarlo en parte con el último Estatuto de Autonomía y la nueva ley electoral autonómica, es donde comenzamos a construir un análisis de cifras y letras sobre un claro fundamento jurídico, el de la Constitución española de 1978.

II. EL HECHO INSULAR EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La isla como realidad territorial dentro del Estado español se manifiesta en la Constitución de 1978 con una presencia trufada en su articulado, repartiéndose entre el título III y el VIII, apartado este último en el que alcanza su mayor desarrollo conceptual. Con todo, el hecho insular como tal concepto solo aparece mencionado en un artículo, el 138.1⁴, para exigir una especial atención a los archipiélagos en el necesario equilibrio económico entre territorios que fundamenta la solidaridad a la que se refiere el art. 2 de la Carta Magna.

La Constitución habla de atender a las «circunstancias del hecho insular», y aunque parece que el texto solo las vincule a las cuestiones de natu-

⁴ Art. 138.1 CE: «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular».

raleza económica, por aquello de garantizar un equilibrio «adecuado y justo» entre todos los territorios, lo cierto es que la insularidad es una cuestión que, de una manera tácita, condiciona en mayor medida nuestro ordenamiento constitucional desde un punto de vista territorial.

El carácter constitucional del que se dota al hecho insular en el art. 138 eleva así a la más alta posición jerárquica dentro del ordenamiento jurídico español un concepto definitorio de un hecho diferencial. Así, el hecho insular, tal y como ha sido reconocido por la Ley Fundamental de 1978 y contemplado en el resto de normas a las que este afecta, podría definirse como un «conjunto de circunstancias específicas»⁵ que afectan a los archipiélagos y sus islas.

Esas circunstancias propias que conforman el hecho insular se circunscriben no solo a la realidad interna de los espacios insulares (escasez de algunos recursos, particularidades orográficas y naturales propias), sino también a su proyección hacia el exterior, entre otros, aislamiento geográfico determinado por el mar, dependencia del exterior y relación con los flujos comerciales, demográficos y de otra índole que los rodean.

La Constitución española no menciona en el art. 137 CE⁶ a las islas dentro de la organización territorial del Estado, recogiendo fundamentalmente la división del territorio en provincias (con sus municipios) establecida en el siglo XIX⁷ y dejando abierta la puerta a la constitución de Comunidades Autónomas, entidades político-administrativas cuya existencia, con todo, no se indica como necesaria.

Ha de ser en el capítulo II del título VIII (art. 141.4 CE)⁸ donde la Constitución, ya en el detalle de la organización de la Administración local, reconozca la existencia en España de un nivel propio a nivel insular, bajo la fórmula de los Cabildos o Consejos. El art. 41 de la Ley Regulado-

⁵ Ley 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Illes Balears (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 181, de 30 de julio de 1998, exposición de motivos), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-18269>.

⁶ Art. 137 CE: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

⁷ Es curioso cómo la norma que definió la división provincial sí especifica en su título la realidad de una España como Estado de tipo mixto, con parte continental y parte insular. La norma es el Real Decreto sobre la división civil del territorio español en la Península e islas adyacentes en cuarenta y nueve provincias y estableciendo los subdelegados de Fomento en las provincias del reino (*Gaceta de Madrid*, núm. 154, de 3 de diciembre de 1833), disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1833/154/A00657-00658.pdf>.

⁸ Art. 141.4 CE: «En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

ra de Bases del Régimen Local⁹, con las modificaciones introducidas por ley en 2003¹⁰, dará un marco jurídico más acotado al hecho insular administrativo que reconoce a nivel local la Ley Fundamental.

A pesar de que, como hemos apuntado, en un primer momento la Constitución no recoge la existencia de la isla como entidad para la organización territorial del Estado en el genérico art. 137, lo cierto es que la Carta Magna dota a los territorios insulares de la singularidad necesaria para poder constituirse en Comunidades Autónomas, accediendo a su autogobierno a través del desarrollo de Estatutos de Autonomía. Así, el art. 143.1 CE¹¹ equipara el hecho insular, o, al menos, el hecho archipiélagico, al hecho provincial como sustrato sobre el que diseñar la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas que, posteriormente, en virtud del art. 147 CE, terminarán de concretar los Estatutos de Autonomía. Territorios insulares y provincias son las únicas realidades territoriales que pueden constituir una Comunidad Autónoma.

Correlato de la consideración del territorio insular como sustrato para la constitución de Comunidades Autónomas es el hecho de que la Ley Fundamental española reconozca también la iniciativa en el proceso autonómico a los órganos interinsulares, así como la necesidad de representación de la mayoría del censo electoral en cada isla para el conjunto de municipios que quieran, asimismo, poner en marcha la Autonomía a través del art. 143.2 CE. Del mismo modo, los miembros del órgano interinsular participan en la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía (art. 146 CE).

⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392&tn=1&p=20200401>.

¹⁰ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 301, de 17 de diciembre de 2003), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>.

¹¹ Art. 143.1 CE: «En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos».

1. La construcción de la insularidad electoral desde el Senado

Pero, lejos de la territorialidad del título VIII, la Constitución española dota también de naturaleza representativa y electoral al hecho insular al crear circunscripciones insulares propias en el Senado. Es el art. 69.3¹² de la Carta Magna el que, desde la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico, marca el camino para la constitución del hecho insular como singularidad en nuestro sistema electoral, introduciendo la figura del senador insular en la Cámara de representación territorial (*sic* art. 69.1 CE).

La aprobación en el proceso constituyente del art. 69, que define la territorialidad del Senado, no se produjo desde una predeterminación clara de su redacción. Francisco Fernández Segado¹³ recuerda que hubo cuatro etapas en la aprobación de este precepto, adoptando el Senado en la primera de ellas (borrador, anteproyecto y enmiendas en el Congreso) la forma de una Cámara plenamente autonómica compuesta por senadores elegidos por las Asambleas Legislativas de las Autonomías más veinte senadores elegidos entre personalidades de relevancia por el Congreso de los Diputados.

A juicio de Eliseo Aja y Xabier Arbós¹⁴, la «indefinición actual» y el «papel de segundo plano» que ocupa en la actualidad política el Senado procede precisamente del proceso constituyente y los cambios que en la concepción de la Cámara se fueron produciendo, al retirarse «lo esencial» de su papel como órgano de representación de las distintas Comunidades Autónomas. Con todo, si esa concepción originaria de un Senado de representación autonómica se hubiera mantenido, hoy no podríamos hablar de un hecho insular como variable dentro del sistema electoral nacional. En la naturaleza de Cámara de representación territorial que la versión definitiva de la Constitución de 1978 otorgó al Senado es precisamente (aunque solo sea por una cuestión puramente cronológica) donde empieza a construirse el indisociable vínculo que existe en nuestro sistema electoral entre criterio de territorialidad e insularidad electoral.

¹² Art. 69.3 CE: «En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de la elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma».

¹³ F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 38 (1984), pp. 63 y 64.

¹⁴ E. AJA y X. ARBÓS, «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17 (1980), p. 38.

2. El art. 152.1 CE como clave de bóveda de la territorialidad electoral autonómica

En toda la arquitectura constitucional del Estado de las Autonomías que alumbró la Carta Magna de 1978 hay un precepto que vincula la territorialidad a los sistemas electorales ya no solo de nuestros espacios insulares, sino en general de todos nuestros territorios autonómicos. Se trata del art. 152.1 CE¹⁵ que, *a priori*, se introdujo solo para la aplicación a las Comunidades Autónomas estatuidas por la vía del art. 151 CE, es decir, las Autonomías de la vía rápida o de primer grado, pero que han terminado haciendo propio todas las demás.

Con el desarrollo del Estado autonómico, el art. 152.1 CE ha demostrado ser la clave de bóveda de la territorialidad electoral en las Comunidades Autónomas. En dicho precepto no solo se exige a los sistemas de elección de los representantes de las Asambleas legislativas autonómicas que respeten el principio de representación proporcional que también se establece para el Congreso de los Diputados, sino que además exige que se asegure la «representación de las diversas zonas del territorio».

En la práctica, el constituyente venía a introducir el sistema dual, que, a la postre, se ha demostrado de muy difícil convivencia, entre los criterios de proporcionalidad y territorialidad, cuyo equilibrio o descompensación sirven para caracterizar los distintos subsistemas electorales presentes en el Estado español. La exigencia de representación de las diversas zonas del territorio en los archipiélagos se ha traducido en la necesidad de dotar de una representación propia a todas y cada una de las islas, desvinculándolo del criterio demográfico, lo que conlleva fenómenos de sobre e infrarrepresentaciones insulares particularmente acusados en el caso autonómico canario.

Con todo, esta no es una cuestión exclusiva de los territorios insulares, por cuanto tal exigencia constitucional también puede ser de complicado cumplimiento en el caso de las Autonomías con dos o más circunscripciones electorales. Este mandato constitucional, como explica Joan Oliver¹⁶,

¹⁵ Art. 152.1 CE: «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio».

¹⁶ J. OLIVER ARAUJO, *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, 2011, p. 227.

obliga a dar mayor representación de la que matemáticamente les corresponde a las zonas menos pobladas, con un mínimo inicial de escaños independientemente de su población o bien con un reparto fijo «que les resulte ventajoso». La interpretación de esta exigencia del modo en el que se ha hecho conlleva inevitables diferencias en la valencia del sufragio, variando a veces de modo acusado.

Esta cuestión podría suponer problemas en términos de ilegitimidad democrática en la manera en la que se entiende esa exigencia. Si por igualdad de voto entendemos la garantía del principio «una persona, un voto», la prevalencia del criterio de la territorialidad sobre la proporcionalidad respetando lo estipulado en el art. 152.1 CE no supone mayor problema. Si entendemos la igualdad de voto en el sentido en el que lo hace el Tribunal Constitucional alemán y en el que lo hacía Hans Kelsen¹⁷, es decir, igualdad en el peso del voto ciudadano, ahí es donde llegan los problemas, sobre todo considerando la «imposible absolutización del principio y la consiguiente necesidad de determinar sus límites», como señalaba Gumerindo Trujillo¹⁸ ya en los primeros años de democracia y a la que también se refiere Óscar Sánchez Muñoz¹⁹.

Lo cierto es que los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas reconocen el sufragio igual para sus sistemas. Todas menos una, el País Vasco, que intencionadamente (sobre esto hay consenso de la doctrina) no incorpora el adjetivo igual a su sufragio al establecer el mismo número de escaños (veinticinco) a cada uno de sus tres territorios históricos, como circunscripciones electorales para su Parlamento, a pesar de tener unas diferencias demográficas muy considerables.

El Tribunal Constitucional ha validado esta prevalencia de la territorialidad en detrimento de la proporcionalidad siempre que no suponga una «manifiesta y arbitraria desproporción»²⁰ en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos. Pero parte de la doctrina denuncia que la representación territorial que exige el art. 152.1 CE lesiona el principio de

¹⁷ H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, México, Coyoacán, 2012, pp. 199-202.

¹⁸ G. TRUJILLO, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *Revista española de Derecho Constitucional*, año 1, núm. 2 (1981), pp. 9-56.

¹⁹ Ó. SÁNCHEZ MUÑOZ, «Sistema electoral y principio de igualdad de sufragio», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 1999.

²⁰ STC 45/1992, de 2 de abril, del Pleno del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 109, de 6 de mayo de 1992), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1992-9766>.

igualdad del voto, estableciendo, como lo define Joan Oliver²¹, «una especie de voto reforzado por razón de residencia». La representación de todas las zonas del territorio que exige la Constitución tendría sentido desde la perspectiva de la búsqueda de la igualdad efectiva dentro de la comunidad política de aquellas zonas más desfavorecidas o condenadas a la despoblación que, de otro modo, podrían sufrir un doble estigma.

Con todo, la desproporción en términos demográficos en el voto en los sistemas autonómicos en nuestros archipiélagos se manifiesta de diferentes formas en Baleares y en Canarias. En el primer caso, se trataría de la descompensación en el igual reparto de escaños en dos islas, como son Menorca e Ibiza, que han experimentado cambios demográficos considerables a lo largo de las décadas. En el caso canario, la desproporción sí responde a la voluntad de dar un espacio propio y fijo a las islas menores o periféricas, frente a las mayores o capitalinas, Gran Canaria y Tenerife, que, como resultado de ello, quedan lamentablemente infrarrepresentadas.

Sea como fuere, la aplicación del art. 152.1 CE a todos los territorios autonómicos —y, por ende, también a los archipiélagos— es una cuestión que no es pacífica. En la STC 225/1998 el entonces magistrado del Tribunal Constitucional Pedro Cruz Villalón emitió un voto particular en el que cuestionaba el argumento de que las exigencias organizativas, también las electorales, que el art. 152 CE hacía a las Comunidades Autónomas establecidas por el procedimiento del art. 151 CE fueran inmediatamente aplicables a Canarias (que accedió a la autonomía por la vía del art. 143 CE) solo por el hecho de que hubiera seguido el mismo modelo.

Cruz Villalón²² advertía de que el hecho de que Canarias hubiera optado por dotarse de una Asamblea Legislativa como la que prevé el art. 152.1

²¹ J. OLIVER ARAUJO, *Los sistemas electorales autonómicos*, op. cit., p. 229.

²² STC 225/1998, de 25 de noviembre, del Pleno del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1998), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1998-30016>. Voto particular del magistrado Pedro Cruz Villalón: «Que el Estatuto de Autonomía haya previsto para Canarias una Asamblea a la que, al detentar poderes legislativos, difícilmente podría negársele la calificación de “legislativa” —de hecho se la llama “Parlamento”— en modo alguno implica que lo que haya hecho dicho Estatuto sea optar por dotar a la Comunidad Autónoma de una Asamblea “como la que prevé” el art. 152.1 CE. Desde luego, ha optado por una Asamblea con poderes legislativos, pero, en primer lugar, ha optado, lo que debería llevar a pensar que del mismo modo, aunque sea en línea de principio, podría dejar de optar, y, sobre todo, el haber optado por una Asamblea Legislativa en el marco de lo previsto en el art. 143 CE no convierte a esta automáticamente y sin más en la “Asamblea legislativa” del 151 CE, con todas sus exigencias. La realidad, a partir de la Constitución que tenemos, es que el Estatuto de Autonomía de Canarias no está vinculado por el art. 152.1 CE y, en concreto, por el mandato, ahí contenido, de establecer un “sistema de representación proporcional” para la Asamblea Legis-

CE implica que, del mismo modo, no estaba obligada a asumir ese modelo, dado que se trata de una opción y no una obligación, al no haber accedido a la Autonomía por la vía del art. 151 CE. Y que el hecho de que el Estatuto de Autonomía de Canarias no quede vinculado a ese art. 152.1 CE tampoco lo vincula al mandato de establecer un sistema de representación proporcional para la Asamblea Legislativa en él previsto.

III. LA TERRITORIALIDAD DEL SENADO: LA ISLA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN FRENTE A LA PROVINCIA

La Constitución institucionaliza la representación territorial parlamentaria a través del Senado, de acuerdo con lo que dispone el art. 69.1. La Cámara de representación territorial reconoce el hecho insular electoral al fijar circunscripciones en cada una de las islas, a excepción de Ibiza y Formentera, que forman una única circunscripción. Esto tiene la consecuencia de que la Cámara Alta adiciona una tercera unidad a la arquitectura de circunscripciones a escala nacional, añadiendo a las provincias peninsulares y las dos Ciudades Autónomas, las islas en Canarias y Baleares.

Esta realidad, recogida en los arts. 69.3 CE y 161 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)²³, supone además un incremento en la representación de las tres provincias insulares en el Senado con respecto a las provincias peninsulares. Así, la provincia de Las Palmas, a la que corresponderían en total cuatro senadores si se hubiera incluido dentro del reparto peninsular, obtiene un escaño más, cinco. Por su parte, Santa Cruz de Tenerife está representada en el Senado por seis senadores. En total, el archipiélago canario elige en las elecciones generales a once senadores.

En el caso de las Islas Baleares, archipiélago uniprovincial, estas también salen beneficiadas del reparto de escaños en el Senado, al sumar uno

lativa en dicho artículo prevista. Sin necesidad de abordar cuál hubiera debido ser nuestra respuesta ante la hipótesis de un sistema electoral carente por entero de cualquier criterio o elemento de representación proporcional, supuesto en el que no cabría descartar la implicación de preceptos constitucionales de más amplio alcance con la consiguiente exigencia de otro modo de argumentar, pero ante el que en modo alguno nos encontramos, sí entiendo que procedía acoger el argumento del abogado del Estado en el sentido de que el Estatuto de Autonomía de Canarias no se encuentra subordinado a la exigencia de un “sistema de representación proporcional” contenida en el art. 152.1 CE».

²³ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 147, de 20 de junio de 1985), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

más con respecto a los que les habrían correspondido si hubieran entrado en el reparto peninsular. En lugar de los cuatro escaños por provincia consiguen cinco.

Este sistema de reparto encuentra su antecedente en la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política²⁴, donde se establecía que, en el caso de las provincias insulares, se añadiría un senador a cada una de ellas con respecto a los cuatro por cada una en la Península. La introducción de esta particularidad, tal y como explica Francisco Fernández Segado, no aparecía en el proyecto inicial de la Ley para la Reforma Política y fue fruto de las negociaciones en Cortes, sobre todo por la voluntad de procuradores canarios que reclamaban el reconocimiento de la isla como entidad propia, comparando a los Cabildos Insulares, reconocidos por la Ley de 11 de julio de 1912, con la Diputación Provincial. La solución a la que se llegó en la Ley de 1977 fue un acuerdo intermedio: finalmente se mantendría la base provincial insular, pero añadiendo un senador más, también en Baleares.

El cambio hacia el modelo constitucional se produjo en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales²⁵, en cuyo art. 19.4 ya se reconocían las circunscripciones insulares con un reparto similar de escaños al de la Ley Fundamental de 1978, con la diferencia de que las islas de La Gomera y El Hierro, en Canarias, conformaban una única circunscripción. Esto hacía que las tres provincias insulares mantuvieran los cinco senadores cada una que la propia Ley para la Reforma Política les había atribuido (uno menos de los actuales en el caso de Santa Cruz de Tenerife). El actual modelo mantiene la agrupación en una única circunscripción de las islas de Ibiza y Formentera en Baleares.

A juicio de Fernández Segado²⁶, la individualización de las islas en el Senado reafirma su naturaleza de Cámara territorial que representa «intereses más permanentes y menos coyunturales». Como vemos en el reparto de escaños, la prevalencia del principio de la territorialidad en el caso del Senado sobre los archipiélagos beneficia de inicio la representación de los isleños en su conjunto con respecto a los ciudadanos de la España peninsular,

²⁴ Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, de 5 de enero de 1977), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-165>.

²⁵ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 70, de 23 de marzo de 1977), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>.

²⁶ F. FERNÁNDEZ SEGADO, «Art. 69: el Senado», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. VI, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 2006, pp. 214-215.

aunque sí es verdad que la Constitución introduce un criterio de diferenciación entre las islas que parece compensar esta atribución fija con una distribución de los senadores en torno al criterio de la proporción poblacional.

De haberse mantenido el constituyente en una mera representación de los archipiélagos basada en el criterio de la territorialidad y el hecho insular, el reparto habría sido uniforme y podría haber penalizado tanto a las provincias de Las Palmas como a las Islas Baleares, pues la asignación de un único escaño por isla, de haberse hecho así, las habría dejado en inferioridad de condiciones con respecto a las circunscripciones provinciales peninsulares.

El reparto final fijado por la Constitución establece el que es un sistema mayoritario corregido en Mallorca, Gran Canaria y Tenerife, como ocurre en las provincias peninsulares, pero en este caso cada elector puede elegir dos senadores de un total de tres representantes por isla. Sin embargo, el sistema establece la circunscripción uninominal con voto mayoritario puro para las islas menores.

Si comparamos el sistema de reparto proporcional de escaños del Congreso de los Diputados, con base en la población de cada circunscripción, y analizamos la asignación en el Senado, podemos observar en qué medida la prevalencia del criterio de la territorialidad en la Cámara Alta y el reconocimiento del hecho insular beneficia sobre todo a las Islas Canarias. Así, en las últimas elecciones generales celebradas en noviembre de 2019, el archipiélago atlántico eligió a quince de los 350 diputados (ocho en Las Palmas y siete en Santa Cruz de Tenerife) y a once de los 208 escaños que se eligen de esta forma en el Senado. Eso hace que la proporción de representación canaria se incremente en un punto porcentual en el Senado con respecto al Congreso, solo teniendo en cuenta, como decimos, los escaños de elección directa. Las Islas Canarias eligieron al 4,28 por 100 de los diputados de la actual Legislatura frente al 5,28 por 100 de los senadores por elección directa.

En el caso de las Islas Baleares no se observa un beneficio tan evidente. En las elecciones del 10 de noviembre de 2019 el archipiélago balear eligió ocho diputados, es decir, el 2,28 por 100 del total de la Cámara Baja. En el Senado eligió cinco senadores por voto directo de los ciudadanos, lo que representa un 2,4 por 100 de los 208 designados de este modo. La diferencia en la proporción es prácticamente inapreciable.

Analizando un poco más en detalle, vemos la diferencia del peso de la territorialidad del reparto de los escaños en las distintas circunscripciones que se registran en los archipiélagos con respecto al peso poblacional. En

el siguiente cuadro comparamos la representación de un escaño en Canarias y Baleares en términos poblacionales en el Congreso de los Diputados y de un escaño en el Senado para comprobar la incidencia del hecho insular sobre el sistema electoral en las Cortes Generales.

	<i>Escaños</i>	<i>Población</i>	<i>Residentes por escaño</i>
<i>Congreso de los Diputados</i>			
Baleares	8	1.198.081	149.760
Las Palmas	8	1.144.131	143.016
SC Tenerife	7	1.076.084	153.726
<i>Senado</i>			
Mallorca	3	931.516	310.505
Menorca	1	97.079	97.079
IBZ-FRM	1	169.486	169.486
Gran Canaria	3	866.654	288.885
Fuerteventura	1	124.737	124.737
Lanzarote	1	152.740	152.740
Tenerife	3	957.460	319.153
La Gomera	1	22.233	22.233
La Palma	1	85.151	85.151
El Hierro	1	11.239	11.239

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de residentes a julio de 2019 del Instituto Nacional de Estadística.

Los datos muestran en primer lugar las diferencias en la representación proporcional con base en la población de las circunscripciones del Senado y del Congreso de los Diputados. En este sentido, si realizamos una comparación entre las tres islas mayores, vemos cómo Gran Canaria es la que obtiene una posición más ventajosa al obtener la mejor proporción entre ciudadanos y número de escaños en la Cámara Alta. En el Senado observamos cómo claramente las islas de La Gomera y el Hierro se benefician del reparto de escaños introducido por la Constitución, dado que al separar la agrupación que conformaban en el real decreto-ley, el senador gomeño representa a algo más de 22.200 personas y el herreño a algo más de

11.200, frente a los más de 310.000 mallorquines que representa cada senador por Mallorca.

El efecto de la territorialidad a través de las circunscripciones insulares en el Senado logra el beneficio de dar voz propia en la Cámara Alta a la diversidad territorial de los archipiélagos, particularmente la canaria y particularmente en las islas más despobladas y alejadas de la «metrópoli», como son La Gomera y El Hierro.

Comparando los datos de las islas con los del resto del Senado, podemos ver cómo el hecho insular en la Cámara Alta no supone una distorsión de relevancia en el sistema de reparto de escaños a nivel nacional, por cuanto el criterio de la territorialidad se aplica también al resto de circunscripciones, con independencia de su población. Y así observamos que, por ejemplo, con los mismos datos del censo de julio de 2019, un senador por Soria representa prácticamente al mismo número de residentes (22.397) que un senador de La Gomera (22.233). La isla de La Palma, con más población que Ceuta y Melilla (84.469 y 84.399 habitantes, respectivamente), tiene la mitad de senadores.

IV. LA INSULARIDAD EN LOS SISTEMAS AUTONÓMICOS

El hecho insular en el sistema electoral está más presente y se manifiesta con unos efectos más determinantes en el caso de las Comunidades Autónomas. Las Autonomías canaria y balear y sus sistemas electorales han acusado y siguen acusando aún hoy el peso de la exigencia de la representación de las diversas zonas del territorio que hace el art. 152.1 CE, para cuyo cumplimiento se ha optado por una prevalencia de la territorialidad que, en el caso canario, ha llevado a un modelo «perversamente antidemocrático», en palabras de Juan Fernando López Aguilar²⁷, solo en parte corregido con la reforma estatutaria de 2018 y la nueva ley electoral autonómica.

Los dos sistemas pasaron en su día el test de constitucionalidad del Tribunal Constitucional, pero los cambios —propios y ajenos— registrados durante los últimos años nos permiten aventurar que el juicio de los magistrados constitucionales ahora sería diferente. El sistema electoral de la

²⁷ J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», *Revista española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 51 (1997), pp. 95-140, disponible en <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=353&IDA=>.

Comunidad Autónoma de Canarias ha mejorado en términos de representación proporcional de su población, mientras que el de las Islas Baleares, a juicio de parte de la doctrina, puede haber caído, incluso, en una inconstitucionalidad sobrevenida.

La principal complicación que supone el reconocimiento del hecho insular en los sistemas electorales autonómicos de nuestros archipiélagos para primar el criterio de la territorialidad se centra en el carácter rígido o estático de la atribución de los escaños. Así, Canarias y Baleares son dos de las tres Comunidades Autónomas que, junto al País Vasco, se encuadran en un sistema de reparto rígido de escaños, atribuidos de forma fija en cada elección con independencia de los cambios demográficos.

Carlos Fernández Esquer²⁸ estima «preferible» el recurso al prorrateo de escaños dinámico, dado que los sistemas rígidos arrojan problemas desde la perspectiva de la igualdad de sufragio, por las descompensaciones en las valencias de voto, y pueden producir «la paradoja» de que, en un mismo sistema electoral, una circunscripción con más población que otra tenga atribuidos menos escaños.

La introducción de la insularidad como condicionante de los sistemas electorales conlleva como consecuencia cierto desequilibrio en términos proporcionales de acuerdo con los sistemas utilizados ya no solo en nuestros archipiélagos regionales, sino también en el caso de las Islas Azores de Portugal. Como pone de relieve Víctor Cuesta²⁹, la isla de Corvo, la más pequeña de las Azores y con unos 350 habitantes, cuenta con una circunscripción propia en las elecciones a la Asamblea regional. Para corregir las descompensaciones proporcionales sobre la población, en el sistema de Azores se introdujo una circunscripción regional con cinco escaños (este sistema se ha seguido en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias) y además el reparto se sigue mediante un sistema dinámico: una distribución inicial de dos diputados, a la que siguen atribuciones fijas por franjas poblacionales, como ocurre en el caso de los concejales y en los Cabildos Insulares en Canarias (art. 13 LEALRA)³⁰.

²⁸ C. FERNÁNDEZ ESQUER, «Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 97-99 (2016), pp. 352-353, disponible en <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/19/55>.

²⁹ V. CUESTA LÓPEZ, «Parlamentos y sistemas electorales archipiélagos: algunas referencias al Derecho comparado para la reforma estructural del sistema electoral canario», *XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, León, 2017.

³⁰ Lei Eleitoral para a Assembleia Regional dos Açores (*Diário da República*, núm. 182, de 8 de agosto de 1980), disponible en <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/69738094/201909060245/diploma?rp=indice>.

1. Las Islas Canarias

La aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía a través de la Ley Orgánica 1/2018³¹ y la Ley de Elecciones al Parlamento de Canarias de 2022³² han traído algo de aire fresco al sistema electoral de las Islas Canarias. Con el nuevo sistema se ha pretendido corregir la enorme desproporción entre las circunscripciones insulares en términos de representación poblacional, introduciendo una circunscripción regional y rompiendo la *triple paridad* instaurada con el Estatuto de 1982, que establecía el mismo número de escaños entre las islas mayores, entre las dos provincias y entre las islas mayores o capitalinas con respecto a las islas menores o periféricas.

Esta *triple paridad* hizo que, hasta las elecciones autonómicas de 2015 incluidas, los escaños se repartieran de este modo en Canarias, de acuerdo con lo que establecía la Ley Orgánica 10/1982³³ en su disposición transitoria primera:

Las Palmas (30 escaños)	SC de Tenerife (30 escaños)
Gran Canaria: 15 escaños	Tenerife: 15 escaños
Lanzarote: 8 escaños	La Palma: 8 escaños
Fuerteventura: 7 escaños	La Gomera: 4 escaños
	El Hierro: 3 escaños

Con este sistema, y a pesar de que en los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981³⁴ se pactara que «con carácter general [...] la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75», Canarias contaba con un desequilibrio insular en términos de proporcionalidad que terminó derivando en que el 87 por 100 de su población, concentrada en las islas de Tenerife y Gran Cana-

³¹ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 268, de 6 de noviembre de 2018), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-15138>.

³² Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias (*Boletín Oficial de Canarias*, núm. 100, de 23 de mayo de 2022), disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2022/100/001.html>.

³³ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-20821>.

³⁴ Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, disponible en <https://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol36/>.

ria, solo eligiera a la mitad de los diputados autonómicos. Y que, por ejemplo, el voto de un ciudadano de la isla de El Hierro valiera casi veinte veces más que el voto de un ciudadano de Gran Canaria.

El nuevo Estatuto de Autonomía establece en su disposición transitoria primera un plazo máximo de tres años para la aprobación de una ley electoral propia de Canarias (es decir, noviembre de 2021, fecha en la que, sin embargo, empezó a tramitarse con retraso la norma como proposición de ley, aprobada finalmente por el Pleno del Parlamento autonómico a finales de abril de 2022). Dicha ley, haciendo propio lo establecido en el Estatuto en la disposición transitoria primera, aumenta de sesenta a setenta el número de parlamentarios, destinando nueve a una nueva circunscripción, la autonómica, llamada a compensar con una proporcionalidad absoluta sobre la población canaria la prevalencia de la territorialidad insular. El parlamentario adicional restante se atribuye a la circunscripción insular de Fuerteventura, para así corregir el hecho de que los mayoreros contaran con un representante menos que los ciudadanos de La Palma, a pesar de tener más población.

Este reparto es el que, siguiendo el modelo de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía, ha establecido también la nueva ley electoral canaria en su art. 18:



Reparto actual de los escaños del Parlamento de Canarias.

El art. 39 del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias fija lo referente a la generalidad del régimen electoral estableciendo las «bases» de la Ley electoral autonómica de Canarias:

1. Representación proporcional.
2. Entre cincuenta y setenta y cinco diputados.
3. Se indica que podrá haber circunscripción autonómica, insular o ambas, pero acto seguido se señala que cada una de las islas constituye una circunscripción, con lo que se comprende que la opción de una única circunscripción autonómica está descartada.
4. Se remite a la Ley del Régimen Electoral canario para el reparto de escaños por circunscripciones, aunque se precisa que a ninguna isla le puede corresponder menos diputados que a otra con inferior número de población de derecho (lo que venía ocurriendo con Fuerteventura).
5. También se deja para la Ley la cuestión de las barreras electorales.

López Aguilar³⁵ ha denunciado en reiteradas ocasiones el hecho de que el recurso a la circunscripción insular como base del sistema electoral canario, con un reparto fijo de escaños de inicio, haya condicionado «fatalmente» la generación de un sistema político «dominado por el síndrome del insularismo», que, a su juicio, «ni reproduce fiablemente la correlación de orientaciones de la sociedad canaria ni, como consecuencia, ha ayudado a sostener fórmulas de gobierno estables». Consistiría el insularismo, a juicio del exministro de Justicia, «en propugnar la defensa exclusiva y excluyente de los intereses insulares» como una «yuxtaposición decimonónica» de islas, en una institución llamada a representar al conjunto de la sociedad canaria.

Lo cierto es que el sistema de reparto de escaños en Canarias busca «salvaguardar a toda costa» los equilibrios interinsulares, en palabras de Víctor Cuesta³⁶. Y tales equilibrios se construyen sobre la base de los recelos, velados y no, entre las dos islas capitalinas, las dos provincias y las islas centrales y las periféricas. Un complicado juego de intereses que, sobre la base de la territorialidad, ha llevado a la sobrerrepresentación de las islas menos pobladas y la infrarrepresentación de las más pobladas. Esta dinámica, en lo esencial, no ha cambiado con la nueva regulación.

Así, las elecciones al Parlamento de Canarias celebradas el 26 de mayo de 2019 contaron ya con la aplicación del sistema electoral introducido por el Estatuto de 2018. Las nuevas barreras electorales y la nueva circunscripción autonómica poco cambiaron el resultado con respecto al

³⁵ J. F. LÓPEZ AGUILAR, «Los problemas de constitucionalidad...», *op. cit.*, p. 108.

³⁶ V. CUESTA LÓPEZ, «Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45 (2020), p. 439.

hipotético caso en el que se hubiera aplicado el sistema vigente anteriormente. El efecto de la insularidad, que premia la concentración de voto en cada isla, sigue siendo determinante, como puede verse de manera más clara en los tres escaños obtenidos por Agrupación Socialista Gomera (la isla tiene cuatro en total), con solo el 0,69 por 100 de todo el voto emitido, frente a los dos escaños de Ciudadanos, con un 7,28 por 100 del voto en Canarias.

	<i>Escaños</i>	<i>Población</i>	<i>Residentes por escaño</i>
Gran Canaria	15	872.161	58.144
Fuerteventura	8	127.284	15.910
Lanzarote	8	155.508	19.438
Tenerife	15	969.604	64.640
La Gomera	4	22.464	5.616
La Palma	8	86.034	10.754
El Hierro	3	11.424	3.808

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de residentes a julio de 2020 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En la tabla anterior puede verse la desproporción en el reparto insular de escaños en el sistema canario. Un diputado por la isla de Tenerife representa a una población diecisiete veces mayor que un diputado de la isla de El Hierro. El reparto fijo por circunscripciones insulares en el Archipiélago conlleva una importante infrarrepresentación de Gran Canaria y Tenerife, islas capitalinas, frente a la sobrerrepresentación de islas como El Hierro. Existe además una descompensación entre las islas periféricas occidentales (La Gomera, La Palma y El Hierro), mucho más sobrerrepresentadas, que las orientales (Fuerteventura y Lanzarote, teniendo en cuenta que La Graciosa está incluida administrativamente en esta última isla).

2. Las Islas Baleares

El sistema electoral autonómico de Baleares ha experimentado unos problemas muy similares a los de Canarias, toda vez que el número de islas y, por tanto, de circunscripciones es menor, y los desequilibrios se acusan, en particular, en torno a la diferencia de representación de las poblaciones de Menorca e Ibiza. Como venimos diciendo, el archipiélago mediterráneo

utiliza también una asignación de escaños rígida, fija de inicio, que no varía por los cambios demográficos y que trata de establecer un equilibrio entre islas sobre el eje isla capitalina e islas menores.

El art. 41 del Estatuto de Autonomía balear³⁷ establece los términos generales de la composición y el régimen electoral de las islas. Señala el texto que el Parlamento autonómico se elige por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, «mediante un sistema de representación proporcional que asegurará una adecuada representación de todas las zonas del territorio». El estatuyente balear hace suya la redacción del art. 152.1 CE.

El mismo art. 41 establece las cuatro circunscripciones insulares (Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera) y remite a la aprobación de la Ley electoral balear para el establecimiento del número de diputados del Parlamento autonómico y el reparto de escaños por cada circunscripción. El Estatuto eleva además a una mayoría cualificada de dos tercios el requisito para aprobar dicha Ley.

La Ley electoral de Baleares³⁸ data de 1986 y su título IV es el que establece, a través de dos artículos, lo referente al sistema electoral. La norma fija en cincuenta y nueve los diputados del Parlamento balear, con un reparto por las circunscripciones insulares de treinta y tres para Mallorca, trece para Menorca, doce en Ibiza y uno más en Formentera. Ya en la fecha de su aprobación, la Ley electoral balear incluía un desequilibrio en términos de representación proporcional entre sus circunscripciones, al asignar un escaño más a Menorca, teniendo menos población que Ibiza en la época.

La diferencia poblacional no ha hecho sino incrementarse con el tiempo y, dado el reparto fijo de escaños nunca modificado, la desproporción se ha incrementado. La cuestión, como veremos, llegó al Tribunal Constitucional a principios de los años noventa del siglo XX, convalidando sus magistrados el sistema de reparto sobre la base de que habría de tenerse en cuenta junto a los doce escaños de Ibiza el escaño de Formentera, que debían entenderse como una unidad a los efectos de que entonces sus diputados autonómicos integraban también el Consejo Insular de las Pitiusas.

³⁷ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 1 de marzo de 2007), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-4233>.

³⁸ Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 40, de 20 de diciembre de 1986), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-2903>.

Parte de la doctrina, entre ellos Joan Oliver³⁹, denuncia una inconstitucionalidad sobrevenida por el hecho de que el Estatuto de 2007 introduce la elección directa de los miembros del Consejo Insular para Mallorca, Menorca e Ibiza, añadiendo un propio Consejo Insular para Formentera, integrado por los regidores de su Ayuntamiento. A ello se suma el hecho de que la diferencia poblacional ha aumentado considerablemente con respecto a 1992, cuando dictó sentencia el Constitucional.

Hemos de recordar en este sentido que el propio Tribunal Constitucional reconocía en su Auto 240/2008⁴⁰ sobre el sistema electoral de Castilla-La Mancha que las «distorsiones de la proporcionalidad» con causa en el paso del tiempo y la evolución demográfica no siempre pueden ser corregidas de manera inmediata por el legislador, y que del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población en la atribución de escaños. Pero al mismo tiempo advertía de que «una prolongada inacción del legislador» puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma.

El reparto de escaños que Baleares ha mantenido sin cambios exige su revisión, dado que su permanencia podría motivar la intervención del Tribunal Constitucional a través de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por alguna autoridad judicial o, incluso, mediante una autocuestión de inconstitucionalidad ante un recurso de amparo.

	<i>Escaños</i>	<i>Población</i>	<i>Residentes por escaño</i>
Mallorca	33	944.949	28.635
Menorca	13	98.428	7.571
Ibiza	12	158.403	13.200
Formentera	1	13.394	13.394

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de residentes a julio de 2020 del Instituto Nacional de Estadística.

Como se observa en la tabla, la desproporción hoy es más que considerable en el caso particular de Menorca, siendo bastante ajustada la situación entre Ibiza y Formentera, lo que podría llevar a pensar que

³⁹ J. OLIVER ARAUJO, *Los sistemas electorales autonómicos*, op. cit. pp. 261 y ss.

⁴⁰ ATC 240/2008, de 22 de julio, del Pleno del Tribunal Constitucional, disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/21823>.

una disminución en los escaños menorquines con una atribución de más representantes a la isla más poblada, Mallorca, quizá con un sistema dinámico de atribución de escaños, podría terminar de equilibrar los dos criterios que exige el art. 152.1 CE y el propio Estatuto de Autonomía balear: representación proporcional y territorialidad. Todo sobre la base de la insularidad.

De estos datos puede colegirse que *a priori* la convivencia entre la proporcionalidad poblacional y la territorialidad insular puede ser más fácilmente pacífica en el caso de nuestro archipiélago mediterráneo, particularmente por la condición de espacio físico menos disperso geográficamente, con una menor fragmentación de las «distintas zonas del territorio» y, por tanto, la necesidad de menos circunscripciones electorales. Con todo, como advierte Joan Oliver⁴¹ en una argumentación que sirve para la generalidad de los sistemas de voto, «las normas electorales son cualquier cosa menos inocentes», y una alteración del sistema puede favorecer a unas fuerzas políticas y perjudicar a otras.

Sobre el caso concreto del archipiélago mediterráneo, el consejero consultivo de Baleares niega que en el sistema electoral autonómico estemos ante un caso de *gerrymandering*. No cabe duda de que cuando se identifica una circunscripción con un espacio físico claramente determinado por características geográficas (como es el caso de las islas) no puede esconderse detrás ningún tipo de maniobra artificial o de ingeniería electoral bien o mal intencionada.

Por su parte, y tras un estudio sobre el grado del *mal-apportionment*, es decir, las distorsiones en la distribución de escaños en los distintos sistemas electorales en España, José Antonio Seijas⁴² propone, entre las opciones para que Baleares reduzca sus desequilibrios electorales, que la Comunidad Autónoma sustituya el sistema fijo de reparto de diputados entre islas por uno dinámico, con un mínimo inicial de un representante por circunscripción y la distribución proporcional del resto.

⁴¹ J. OLIVER ARAUJO, «La mayor “calidad democrática” del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)», *Revista de Derecho Político*, núm. 73 (2008), pp. 20-35.

⁴² J. A. SEIJAS MACÍAS, «Análisis del grado del “mal-apportionment” en los Parlamentos autonómicos del Estado español», *Revista española de Ciencia Política*, núm. 34 (2014), p. 217.

V. LA ADMINISTRACIÓN INSULAR Y EL SUFRAGIO DIRECTO

Más allá del eje proporcionalidad-territorialidad, el hecho insular se manifiesta de otra manera muy particular en el sistema electoral español. La insularidad comporta un nivel adicional de sufragio directo dentro de la arquitectura administrativa del Estado al establecerse un ente propio para las islas: el Cabildo en el caso de Canarias y el Consejo Insular en el caso de Baleares.

Estos dos entes administrativos, reconocidos por la propia Constitución en el art. 141.4, se encuadran dentro de la Administración local, relegando casi a la irrelevancia la existencia de la división provincial en los archipiélagos, más si cabe en el caso de Baleares que, recordemos, es una Comunidad Autónoma uniprovincial. En el caso de Canarias, dividida en las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, no existe siquiera la Diputación Provincial.

1. Los Cabildos Insulares de Canarias

El título III del Estatuto de Autonomía regula la ordenación territorial de Canarias. El art. 65 EAC instituye además la naturaleza del Cabildo (su reconocimiento por ley data de 1912, pero su origen se remonta a los órganos de gobierno insular del Antiguo Régimen) como institución de la Comunidad Autónoma.

La norma institucional básica canaria define a los Cabildos como órganos de gobierno, representación y administración de cada isla, con autonomía para la gestión de sus intereses y el ejercicio de sus competencias propias. Y les atribuye también la representación ordinaria del Gobierno y la Administración autonómica, desempeñando las funciones administrativas previstas en el Estatuto y en las leyes, así como las que sean transferidas o delegadas.

En su exposición de motivos, la Ley autonómica de Cabildos Insulares⁴³ da cuenta de la relevancia que para Canarias tiene el hecho insular

⁴³ Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril de 2015), disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-4621-consolidado.pdf>. En su exposición de motivos, la Ley señala lo siguiente: «Desde el punto de vista territorial, el archipiélago canario es, por definición, un conjunto de islas. Y las islas son trozos de tierra separados por mar. Por ello, la unidad física, geográfica, no es

y la existencia de este ente administrativo. Precisa, en este sentido, que el archipiélago canario no es sino un conjunto de islas y que éstas no son solo unidades geográficas, sino que además cada una está dotada de entidad social y económica propia.

El art. 68 del Estatuto canario señala además que el Pleno del Cabildo está compuesto por consejeros elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional en los términos que establezca la ley cada cuatro años. La insularidad se erige una vez más en hecho diferencial para la conformación de la representación.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General contiene en su art. 201 las normas de aplicación para la elección de los consejeros de los Cabildos Insulares canarios. Establece que habrá de votarse el Cabildo en una urna diferente a la de las elecciones municipales, y que será presidente el candidato que encabece la lista más votada en la circunscripción insular. Además, atribuye el número de escaños del Pleno de acuerdo con unas horquillas con base en la población de cada isla, del mismo modo en el que se hace con los Ayuntamientos. Las diferencias que existen en el número de residentes por cada consejero insular en las distintas islas son similares, por tanto, a las que pueden darse entre los municipios, no vinculadas a la circunscripción insular.

2. Los Consejos Insulares de Baleares

Hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de Baleares de 2007, el archipiélago mediterráneo no tenía otra instancia de sufragio adicional con respecto a la de la España peninsular. Fue la última reforma de la norma institucional básica autonómica la que puso a los Consejos Insulares de Baleares al nivel de los Cabildos canarios, sustituyendo el sistema de elección de sus consejeros a través de las elecciones autonómicas (se establecía la identidad de diputados de la Comunidad Autónoma y miembros de este ente local) por el sufragio directo y propio.

Lo relativo a los Consejos Insulares viene regulado en el capítulo IV del título IV del Estatuto balear (arts. 61 y ss). La norma institucional bási-

el archipiélago, sino la isla. Y ello no solo geográficamente, sino también sociológica y económicamente. Esta condición archipelágica demanda soluciones bastante diferentes de las que se han puesto en práctica y de las que puedan articularse para la reforma de las Administraciones Públicas en el resto del territorio estatal».

ca divide el hasta entonces existente Consejo Insular de Ibiza-Formentera, dejando para esta última isla pitiusa un órgano compuesto por los regidores de su Ayuntamiento. Por tanto, la insularidad electoral propia se atribuye por sufragio directo exclusivamente a los Consejos de Mallorca, Menorca e Ibiza.

El art. 61 del Estatuto señala que los Consejos Insulares, regulados por una ley autonómica propia⁴⁴ del año 2000, son instituciones de gobierno de cada isla, de las que ostentan el gobierno, administración y representación. Y el art. 64 define el sistema de elección de los consejeros el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional respetando el régimen electoral general.

A diferencia de lo que ocurre con los Cabildos Insulares, lo relativo al sistema de elección de los consejeros insulares de elección directa en las Islas Baleares no viene recogido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Por ello, y bajo expreso mandato del Estatuto de Autonomía, el Parlamento balear aprobó una ley electoral propia para los Consejos Insulares, la Ley 7/2009⁴⁵, que establece un reparto fijo de consejeros insulares para las tres islas muy similar al sistema autonómico, con la diferencia de que se añade un decimotercer escaño a Ibiza para igualar los Consejos Insulares de las dos mayores islas no capitalinas.

El reparto de treinta y tres consejeros para Mallorca, trece para Menorca y trece para Ibiza y su elección directa apuntala la inconstitucionalidad sobrevenida a la que aludíamos en el sistema autonómico. El nuevo sistema de elección de los Consejos Insulares rompe la unidad que conformaban Ibiza y Formentera, que en conjunto cuentan con trece diputados de la Comunidad Autónoma, sobre la que el Constitucional había justificado la necesidad de mantener los doce escaños autonómicos de Ibiza, dado que había entonces una identidad entre diputados y consejeros insulares. Los consejeros de Formentera son ahora los regidores de su único Ayuntamiento.

Como en el caso de Canarias, no cabe confrontar territorialidad y proporcionalidad en el ámbito de las entidades administrativas insulares, por cuanto conforman en sí una unidad de elección. Con todo, hemos de señalar

⁴⁴ Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 134, de 2 de noviembre de 2000), disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-20977>.

⁴⁵ Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 26, de 30 de enero de 2010), disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-1399-consolidado.pdf>.

que el sistema utilizado para la atribución de consejeros insulares es mucho más rígido en el caso de Baleares, dado que, de nuevo, existe un reparto prefijado por la ley que no tiene en cuenta los cambios demográficos que pudieren producirse en el archipiélago (como sí ocurre en Canarias), mimetizándose simplemente con el reparto empleado en el Parlamento autonómico.

VI. DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DE LA REPRESENTACIÓN ELECTORAL INSULAR

Los desequilibrios motivados por la territorialidad vinculada a la insularidad en los sistemas electorales autonómicos de nuestros archipiélagos no han estado exentos de cuestionamientos de constitucionalidad. De hecho, como hemos visto ya, el caso de Baleares plantea hoy quizá más dudas que en el momento en el que la cuestión fue elevada al Tribunal Constitucional. Con todo, los dos sistemas electorales autonómicos archipiélagos, el atlántico y el mediterráneo, han superado las pruebas de constitucionalidad a las que han sido sometidos.

1. Las SSTC 72/1989 y 225/1998 sobre Canarias

El sistema electoral autonómico de Canarias ha sido juzgado dos veces por el Tribunal Constitucional. La primera de ellas llegó a través de un recurso de amparo, dado que la aprobación del Estatuto de Autonomía originario en 1982 no dio lugar a la interposición de ningún recurso de inconstitucionalidad en el plazo preceptivo de tres meses. Fue con ocasión de los comicios autonómicos de 1987 cuando un candidato de la coalición Unión Canaria de Centro impugnó la proclamación de electos por una supuesta vulneración de sus derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14 y 23.2 CE, al no haber podido optar a escaño por no superar la barrera del 20 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular, cuota que consideraba «desmesurada» y que rompía el principio de igualdad y proporcionalidad, por lo que instaba a la aplicación del 3 por 100 regional también en cada isla.

El Tribunal Constitucional resolvió el recurso de amparo a través de la STC 72/1989, en la que rechazaba la vulneración de los derechos, sobre

todo la ruptura del principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), por cuanto las barreras electorales existentes entonces se aplicaban a todas las candidaturas por igual, en las mismas condiciones legales. Y precisaba que las barreras electorales en cada isla se habían introducido precisamente como correctivo insular al porcentaje regional. En el fundamento jurídico tercero de la STC 72/1989⁴⁶ se condensaba su argumentación.

Pero lo cierto es que la reforma del Estatuto Autonómico aprobada en 1996⁴⁷, la que ha estado vigente hasta 2018, elevó las barreras electorales hasta el 6 por 100 en el caso regional y al 30 por 100 en el caso de la circunscripción insular, añadiendo además la opción de entrar en el reparto de escaños por una tercera vía: siendo la lista más votada en la isla. Esta vez sí llegó un recurso de inconstitucionalidad, con una particularidad más: fue planteado por el Defensor del Pueblo (art. 162.1 CE).

El recurso de inconstitucionalidad, resuelto mediante la STC 225/1998⁴⁸ se centraba en el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la LO 4/1996, por ir contra lo establecido en los artículos constitucionales 1.1 (pluralismo político), 6 (partidos políticos como expresión del pluralismo político), 9.2 (remoción de los obstáculos para garantizar la igualdad o principio de igualdad material), 9.3 (principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), 14 (derecho a

⁴⁶ STC 72/1989, de 20 de abril, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, de 22 de mayo de 1989), disponible en <http://bj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1278>: «La regla del porcentaje mínimo del 20 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción electoral [...] no merece, en modo alguno, las calificaciones de exorbitante o contrario al sistema electoral de representación proporcional, sino muy claramente la de plenamente razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y poblacionales del archipiélago canario, e incluso de pieza necesaria de su régimen electoral, puesto que, organizado este sobre las circunscripciones de las islas de Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife [...], con la indudable finalidad de conformar el Parlamento con representaciones políticas de los ciudadanos de cada una de esas islas, dicho porcentaje del 20 por 100 insular asegura tal finalidad legal al actuar como correctivo del 3 por 100 regional, ya que de no estar así previsto algunas de dichas circunscripciones electorales no podrían alcanzar representación parlamentaria, dado que su número de votantes, e incluso de electores, no es suficiente para superar el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la región» (FJ 3.º).

⁴⁷ Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-29114>.

⁴⁸ STC 225/1998, de 25 de noviembre, del Pleno del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1998), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1998-30016>.

la igualdad), 23.2 (acceso a los cargos y funciones en igualdad de condiciones) y, finalmente, 152.1 (representación proporcional).

En el fundamento jurídico séptimo de la sentencia, el Tribunal Constitucional entraba de lleno en el análisis sobre el equilibrio entre proporcionalidad y territorialidad del sistema electoral con su vinculación al hecho insular que nos atañe. Convalidaban los magistrados precisamente la prevalencia del criterio de territorialidad en el reparto de los escaños entre islas, pues, indicaban, el imperativo de proporcionalidad del art. 152.1 CE «puede ser atemperado» para Canarias por el «especial significado que adquiere la obligación» de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio.

Los magistrados consideraban «constitucionalmente lícita» la decisión de primar la representación de las diversas zonas del territorio, dado que se sustenta sobre el «denominado hecho insular». Y precisaban que la «proporcionalidad ha de verse como un imperativo de “tendencia” que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático», en la línea de la doctrina desarrollada en su jurisprudencia.

El contenido de esta sentencia⁴⁹ y la posterior reforma del sistema canario operada en el Estatuto de Autonomía en vigor y en la Ley 1/2022 autonómica no pueden sino hacernos pensar que Canarias ha dado pasos en la dirección de reforzar la constitucionalidad de su sistema electoral, aumentando el peso de la proporcionalidad a través de la nueva circunscripción regional, rebajando las barreras electorales y corrigiendo la descompensación representativa de Fuerteventura, manteniendo la territorialidad de sus islas.

2. La STC 45/1992 sobre Baleares

El cuestionamiento del sistema electoral autonómico de Baleares, al que venimos haciendo referencia, no se quedó solo en el terreno de lo doctrinal o del debate político, sino que alcanzó también a la jurisdicción del Tri-

⁴⁹ STC 72/1989, de 20 de abril, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, de 22 de mayo de 1989). Sobre las barreras electorales del sistema canario: «La valoración conjunta de este sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños no permite afirmar que sea contrario a la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE. Tampoco se ha acreditado ante este Tribunal que los nuevos porcentajes establecidos hagan perder, por sí solos, al sistema electoral canario su carácter proporcional y, por tanto, su capacidad para reflejar las principales opciones políticas existentes en aquella Comunidad Autónoma» (FJ 7.º).

bunal Constitucional. El debate sobre la Ley electoral balear terminó por materializarse en un recurso de inconstitucionalidad contra su art. 12.2⁵⁰.

El recurso se basaba en los siguientes argumentos que ponían en duda la constitucionalidad del sistema:

- «1. Al asignarse un solo escaño a la circunscripción de Formentera, el sistema pasa de ser proporcional a mayoritario, contrariamente a lo que exige el art. 152.1 CE y que hace suyo el Estatuto de Autonomía balear.
2. La atribución a la isla de Ibiza de un escaño menos que a Menorca, con un censo «significativamente menor», produce una discriminación injustificada que vulnera el principio de igualdad del art. 14 CE en relación con el art. 23 CE».

Para resolver estas cuestiones, el TC hace suyo el argumento planteado por la Presidencia del Parlamento de Baleares sobre la necesidad de considerar a las islas de Ibiza y Formentera como «un único ámbito» por razones históricas, geográficas y demográficas, como queda comprendido en el Consejo Insular que conformaban en la época, aunque en las elecciones autonómicas tuvieran circunscripciones diferentes (el término usado en Baleares es «distrito insular»).

Sobre la proporcionalidad, el TC hacía alusión a la jurisprudencia, en particular a la capacidad reconocida al legislador autonómico para introducir «correcciones o modulaciones» sobre el mismo a la hora de desarrollar su propio sistema electoral⁵¹, como vimos que también se permitía en el caso canario. Y también insistía, como ya había hecho anteriormente, en remarcar que la proporcionalidad «es más bien una orientación o criterio tendencial»⁵² que puede modularse, teniendo en cuenta que el legislador autonómico balear no solo tuvo que atender a los criterios de territorialidad y proporcionalidad, sino también a la conformación de los Consejos Insulares.

⁵⁰ Art. 12.2 de la Ley 8/1986 electoral de la Comunidad Autónoma de Baleares: «Las atribuciones de escaños en las distintas circunscripciones insulares es la siguiente: 33, en la isla de Mallorca; 13, en la de Menorca; 12, en la de Ibiza, y 1, en la de Formentera».

⁵¹ STC 193/1989, de 16 de noviembre, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 291, de 5 de diciembre de 1989), disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1989-28899.

⁵² STC 75/1985, de 21 de junio, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 170, de 17 de julio de 1985), disponible en <http://bj.tribunalconstitucional.es/de-DE/Resolucion/Show/455>.

Los magistrados constitucionales remitían al art. 68 CE para hacer ver que, como la propia Ley Fundamental contempla en el caso del Congreso de los Diputados, el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral es compatible con el hecho de que, por «circunstancias especiales como puede ser la condición insular», tenga que otorgarse una representación específica y propia a una población mediante un único escaño por su «escasa importancia demográfica», en referencia a Formentera. Y sobre la descompensación representativa entre Menorca e Ibiza, niegan que exista una situación de «manifiesta y arbitraria desproporción», puesto que la diferencia responde a una «explicación razonable y no discriminadora» por la existencia de un único Consejo Insular en las Pitiusas (FJ 5.º).

En el momento de su sentencia, el Constitucional afirmaba que esa diferencia en la representación entre las dos islas «en modo alguno» era desproporcionada ni arbitraria, porque con ese reparto se estaba garantizando una «adecuada representación» de Formentera. Pero Joan Oliver⁵³ denuncia la inconstitucionalidad sobrevenida del sistema en la actualidad, refutando los argumentos del TC con la situación actual:

- «1. Hoy el censo poblacional de Menorca ya sí es significativamente menor al de Ibiza; ahora sí que se daría claramente la «situación de manifiesta y arbitraria desproporción».
2. Ibiza y Formentera ya no forman un mismo Consejo Insular y se ha cambiado la forma de reclutar a sus miembros, mediante elección directa en el caso de Ibiza y en la identidad de los concejales de su Ayuntamiento en el caso de Formentera. El sistema de reparto de escaños de los Consejos Insulares trata de equipararse con el del Parlamento autonómico, y en aquel se asignan los 13 consejeros a Ibiza, que, sin embargo, sigue manteniéndose con 12 en la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma».

La posible inconstitucionalidad sobrevenida del sistema electoral autonómico balear podría tener una aparentemente sencilla solución, aunque la elevada exigencia de la mayoría cualificada de dos tercios que exige el art. 41 del Estatuto para la Ley electoral puede complicar la situación. El Parlamento balear podría incrementar hasta sesenta sus diputados, sin necesidad además de tocar el Estatuto de Autonomía. El escaño adicional se atribuiría a Ibiza.

⁵³ J. OLIVER ARAUJO, *Los sistemas electorales autonómicos*, op. cit. pp. 261 y ss.

En este caso no podría decirse que se resolvería el problema de la proporcionalidad, dado que la población de derecho de Ibiza es considerablemente superior a la de Menorca, pero al menos sí se eliminaría la ahora a todas luces injustificada inferioridad representativa de la isla pitiusa.

VII. CAMBIOS NECESARIOS EN LA REPRESENTACIÓN DE LAS ISLAS

El estudio desarrollado nos ha permitido ya no solo centrar el hecho insular en sus diversas variables dentro de los distintos tipos de elecciones que tienen a la isla como protagonista. Nos ha servido fundamentalmente para concluir que la situación actual —con la falta de reformas en Baleares y la modesta reforma en Canarias— sigue arrojando un panorama en el que el desequilibrio en favor del criterio de la territorialidad sobre la proporcionalidad es tal que la defensa del sistema electoral de nuestros archipiélagos, fundamentalmente el autonómico, puede tornarse complicada en términos de su encaje con el art. 23 de la Constitución.

Las diferencias en el grado de representación de los habitantes de algunas de nuestras islas en comparación con sus más próximos vecinos isleños nos deben llevar, cuanto menos, a seguir pensando en fórmulas de reforma que avancen en pos de una mayor justicia y equidad electorales. Como dice Antonio Torres del Moral: «La representación siempre es de los ciudadanos, no de los territorios»⁵⁴.

En lo concreto, la representación electoral de las islas ofrece una desproporción considerable en la atribución de escaños. Baste con la siguiente tabla a modo de síntesis.

<i>Desproporción representativa del Parlamento autonómico</i>		
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Canarias	1,47	16,97
Baleares	1,74	3,78

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁵⁴ A. TORRES DEL MORAL, «Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas», en L. A. GÁLVEZ MUÑOZ (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

Tomamos como base del análisis los datos de representación de las dos islas más sobrerrepresentadas, la canaria El Hierro y la balear Menorca. Y a partir del valor de cada escaño en sus circunscripciones (número de residentes por escaño) establecemos una comparativa con las islas que registran la segunda mayor sobrerrepresentación (menor número de residentes por escaño) en cada archipiélago, que son La Gomera e Ibiza, respectivamente. De esta comparativa obtenemos la ventana mínima de desproporción (mínimo). En paralelo, hacemos la misma comparativa de los datos de El Hierro y Menorca con las islas de Tenerife y Mallorca, que son las más infrarrepresentadas (mayor número de residentes por escaño). De esa comparativa obtenemos la ventana máxima de desproporción (máximo).

Los resultados muestran cómo, en el caso del sistema autonómico de Baleares, las diferencias en la proporción de residentes por escaño son menos acusadas entre circunscripciones insulares que en el caso del sistema canario. El máximo de desproporción entre la isla con mejor representación (menor número de residentes por escaño, Menorca) y la isla más infrarrepresentada (mayor número de residentes por escaño, Mallorca) llega solo a 3,78. Es decir, el número de residentes que representa un escaño en Mallorca es solo 3,78 veces superior al de Menorca, frente a la desviación de cerca de diecisiete veces que observamos en Canarias entre la isla de Tenerife (la más infrarrepresentada) y la de El Hierro (la más sobrerrepresentada).

A nuestro juicio, Baleares arroja unas cifras de desviación entre islas menos acusada por un triple efecto: la isla capitalina no tiene una infrarrepresentación tan marcada, el reparto demográfico no es tan desigual como en Canarias y el territorio no está tan fragmentado (hay menos circunscripciones insulares). En el caso canario, el déficit de escaños atribuidos en su sistema electoral autonómico a Gran Canaria y a Tenerife, las islas centrales, es el motivo por el que, sumado a la escasa población de las islas menores occidentales, se producen estas descompensaciones.

Parece que la solución a tan acusada desproporción en el ámbito autonómico es más asequible o, cuanto menos, requeriría *a priori* de una reforma más sencilla en el caso de Baleares, toda vez que introducir un sistema de reparto de escaños dinámico tanto en el archipiélago mediterráneo como en el atlántico, con un mínimo inicial por isla y el resto en proporción a la población, puede terminar de solventar el problema.

Si se quiere mantener el actual sistema rígido de atribución de diputados, en el caso de Baleares bastaría con resolver la desigualdad que existe entre Menorca e Ibiza, asignando un diputado más a la isla pitiusa y elevando el número total de parlamentarios a sesenta. Esto haría que se igua-

lara el reparto que ya existe en la elección directa de los Consejos Insulares: treinta y tres escaños en Mallorca, trece en Menorca y trece en Ibiza. El diputado sesenta iría a Formentera. El equilibrio entre isla capitalina y no capitalina podría mantenerse de este modo.

En el caso de Canarias, no debemos sino reconocer —vaya por delante— el trabajo de las fuerzas políticas para alcanzar el consenso y haber conseguido una reforma de su sistema electoral autonómico que ha aumentado su proporcionalidad a través de la nueva circunscripción regional, el incremento de diputados y de la adición de un escaño más a Fuerteventura para salvar el desequilibrio con La Palma. Pero, dado que una mejora realista del sistema canario en términos de proporcionalidad parece que ha de pasar por la conservación de la insularidad (el hecho insular está mucho más presente en Canarias de lo que pudiera llegar a pensarse), a nuestro juicio, la solución debe pasar por aumentar la representación de Gran Canaria y Tenerife. Si miramos a Baleares, la diferencia de escaños entre las islas menores y Mallorca es mucho mayor, lo que contribuye a que no haya tanta desviación en los datos de representatividad.

En la tabla siguiente proponemos una fórmula para compensar en parte los desequilibrios entre islas capitalinas y periféricas en términos de representación, sin romper el aproximado equilibrio entre provincias y simplificando también el sistema de voto, recuperando una única urna y papeleta con circunscripciones insulares.

	<i>Escaños</i>	<i>Población</i>	<i>Residentes por escaño</i>
Gran Canaria	23	872.161	37.920
Fuerteventura	7	127.284	18.183
Lanzarote	8	155.508	19.438
Tenerife	23	969.604	42.157
La Gomera	4	22.464	5.616
La Palma	7	86.034	12.291
El Hierro	3	11.424	3.808

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de residentes a julio de 2020 del Instituto Nacional de Estadística.

La propuesta llevaría a aumentar hasta el máximo que permite el Estatuto la composición del Parlamento (setenta y cinco diputados), devolviendo a Fuerteventura a los siete escaños anteriores y restando uno a La Palma hasta siete para cumplir con la exigencia de que una isla con mayor

población no puede tener una menor representación. Todos los escaños sobrantes se repartirían entre Gran Canaria y Tenerife.

Este sistema llevaría a que la desviación entre la representatividad de El Hierro frente a Tenerife se redujera en el sistema autonómico canario de cerca de diecisiete, como explicábamos anteriormente, a once. El número de residentes por escaño en Tenerife «solo» sería once veces superior que el de El Hierro.

La idea del legislador autonómico ha sido la de plasmar en la nueva Ley del sistema electoral de la Comunidad Autónoma de Canarias el mismo método recogido ya en la disposición transitoria primera del Estatuto, que cuenta además con el beneplácito del legislador orgánico. La sensibilidad en torno a la representación de las islas en Canarias, con una fuerte implantación de la política a nivel de isla, como es el ejemplo de La Gomera, favorece la apuesta por el *statu quo* de las circunscripciones insulares.

VIII. CONCLUSIONES

El análisis de la insularidad electoral en España que hemos planteado no debe llevarnos a perder la perspectiva sobre la legitimidad de los distintos sistemas por los que los ciudadanos de Canarias y Baleares eligen a sus representantes. Nuestro estudio se ha centrado en el condicionante que supone la naturaleza de territorio diverso y disperso de cualquier archipiélago y la exigencia constitucional y estatutaria de la adecuada representación de las diversas zonas del territorio.

La territorialidad sobre la base de la insularidad determina como ningún otro condicionante la representación electoral en los casos canario y balear. Pero es solo un condicionante particular más, archipelágico, en el complicado equilibrio entre territorialidad y proporcionalidad. En la misma —o similar— medida en la que el resto de territorios del Estado están condicionados por los suyos propios.

Como hemos podido comprobar, la territorialidad también despliega todos sus efectos de desequilibrio sobre la proporcionalidad en la distribución de la representación en el Senado en el caso de las circunscripciones que no son islas. Y podemos ir, incluso, más allá, abstrayéndonos de la cuestión de la territorialidad: el sistema de elección del Congreso de los Diputados no es ajeno a críticas por el desequilibrio que se observa en la valencia de voto entre algunas provincias (el caso de Soria es el ejem-

plo siempre recurrente), efecto —de acuerdo consensuado en la doctrina— del reparto del mínimo inicial de dos diputados y el propio tamaño de las circunscripciones.

Si bien el Tribunal Constitucional ya se ha encargado de precisar que la exigencia de proporcionalidad en nuestros sistemas electorales es más bien una orientación o criterio tendencial, y que no puede exigirse del legislador una continua y constante modificación de los sistemas electorales para adecuarlos a las circunstancias siempre cambiantes de la demografía, la realidad es que la proporción en la representación de nuestros archipiélagos, en términos relativos a su población, es claramente mejorable.

El estudio que ahora concluimos nos ha servido para comprobar y delimitar el hecho insular que condiciona nuestro sistema electoral. Es un hecho que determina la prevalencia de la territorialidad sobre la proporcionalidad en una supuesta imposible convivencia en equilibrio, aparentemente porque existen mecanismos de atenuación de tal descompensación. Otra cuestión es que aspectos de oportunidad y voluntad política puedan permitir que se implementen. Tal puede ser el caso del sistema autonómico canario, donde se ha preferido añadir nueve escaños por la vía de una circunscripción adicional antes que reformular el reparto de diputados entre islas, teniendo en cuenta que la principal fuerza de los partidos con una elevadísima concentración del voto en una isla es precisamente determinar y condicionar a las mayorías parlamentarias para, entre otras cuestiones, no alterar el *statu quo*.

La desproporción está presente en mayor o menor medida en nuestro sistema electoral, pero el plus que añade el hecho insular a esta cuestión es la rigidez. Dejando a un lado el caso del País Vasco (condicionado en su territorialidad por razones históricas), el sistema asturiano se ve también condicionado por la exigencia de la representación de las diversas zonas del territorio y el reparto de escaños proporcional entre sus tres circunscripciones, optando en este caso por un sistema de distribución dinámico. La principal diferencia con nuestros archipiélagos, lo que en sí supone de diferente el hecho insular, es que esa acusada territorialidad queda determinada por la propia realidad geográfica, en la que la identificación de las circunscripciones viene dada por la naturaleza física de unos territorios discontinuos. La predeterminación de los límites de la circunscripción por la presencia del mar entre las mismas determina esa rigidez.

No hay alternativa lógica en los casos de los sistemas autonómicos de Canarias y Baleares para conformar una distribución diferente de circuns-

cripciones en función de los cambios en la concentración demográfica que vayan produciéndose. No la hay, más allá de la alternativa que en Canarias ha introducido una circunscripción autonómica o la propia existencia de la doble circunscripción provincial en el caso del Congreso.

Esto tiene un aspecto positivo. El hecho insular, y la rigidez que lleva aparejada en los sistemas electorales que condiciona, supone, de hecho, un auténtico escudo frente a las maniobras de ingeniería electoral que pudieran pretender el establecimiento de circunscripciones forzadas o artificiosas, al margen de que estas tuvieran buena o mala intención. El hecho insular frena el *gerrymandering*.

Pero, a su vez, multiplica el efecto pernicioso de un fenómeno que España ha venido acusando en el último medio siglo y que no solo es propio de los archipiélagos, pero que en el caso de Canarias y Baleares condiciona de una manera más determinante la desproporción. Se trata de la despoblación de algunos territorios y la consiguiente concentración demográfica en otros. Ocurre en Baleares con la brecha que se ha ido agrandando con el paso de los años entre Menorca e Ibiza. Y ocurre también en Canarias, en mayor medida en la provincia occidental, donde la concentración demográfica es tal en Tenerife que hace que esta sea la isla más poblada y que, en torno a ella, orbiten las islas menos pobladas.

Como hemos señalado, aplicar un sistema rígido de reparto de escaños, prefijado de antemano con una infrarrepresentación de las islas mayores, cuando existe tal desequilibrio demográfico no puede sino dar lugar a que esa orientación o criterio tendencial de proporcionalidad del que hablaba el Tribunal Constitucional pueda verse, incluso, muy cuestionada. Un reparto dinámico podría neutralizar tal efecto pernicioso.

Sea como fuere, y aunque no quede reflejado expresamente por escrito en nuestra Ley Fundamental, lo cierto es que la representación territorial condicionada por el hecho insular es un factor propio del sistema electoral español. Un factor digno de estudio. Un factor a tener en cuenta en cualquier mejora que en el futuro, en la búsqueda de una mayor proporcionalidad o de una mejor representación ciudadana, quiera introducirse tanto en Baleares y Canarias como a nivel nacional.

IX. BIBLIOGRAFÍA

AJA, E., y ARBÓS, X.: «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17 (1980), pp. 27-66.

- BÁEZ GARCÍA, A. J.: «La insularización de las campañas electorales: el ejemplo de las Islas Canarias», *Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, núm. 58 (2014), pp. 173-187.
- CUESTA LÓPEZ, V.: «Parlamentos y sistemas electorales archipelágicos: algunas referencias al Derecho comparado para la reforma estructural del sistema electoral canario», *XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, León, 2017.
- CUESTA LÓPEZ, V.: «Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45 (2020), pp. 429-449.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C.: «Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 97-99 (2016), pp. 327-357.
- «El controvertido sistema electoral canario: la doctrina del Consejo Consultivo de Canarias», *Revista española de la Función Consultiva*, núm. 28-29 (2017-2018), pp. 183-208.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 38 (1984), pp. 63-126.
- «Art. 69: el Senado», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. VI, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 2006.
- GARROTE DE MARCOS, M.: *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.
- KELSEN, H.: *Teoría General del Estado*, México, Coyoacán, 2012.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», *Revista española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 51 (1997), pp. 95-140.
- «Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizativa de las CCAA», *Anuario de Derecho Parlamentario*, Cortes Valencianas, núm. 8 (1999).
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., y GARCÍA MAHAMUT, R.: «El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: “tercera generación”. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 115 (2019), pp. 13-45.
- NOHLEN, D.: *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid, Tecnos, 2018.
- OLIVER ARAUJO, J.: «El régimen electoral de las Islas Baleares», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23 (2004).
- «La mayor “calidad democrática” del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)», *Revista de Derecho Político*, núm. 73 (2008), pp. 15-68.
- *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, 2011.

- PÉREZ SÁNCHEZ, G., y FERNÁNDEZ ESQUER, C.: *Informe sobre la implementación jurídica del sistema electoral contenido en la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Canarias, Demócratas para el Cambio, 2019.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: «Estructura institucional de las Comunidades Autónomas: art. 152», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. XI, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1996-1999.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó.: «Sistema electoral y principio de igualdad de sufragio», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters, 1999, pp. 491-528.
- SEIJAS MACÍAS, J. A.: «Análisis del grado de “mal-apportionment” en los Parlamentos autonómicos del Estado español», *Revista española de Ciencia Política*, núm. 34 (2014), pp. 199-221.
- TORRES DEL MORAL, A.: «Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas», en L. A. GÁLVEZ MUÑOZ (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 205-256.
- TRUJILLO, G.: «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *Revista española de Derecho Constitucional*, año 1, núm. 2 (1981), pp. 9-56.

Actos normativos y jurisprudencia

- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, de 5 de enero de 1977).
- Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 70, de 23 de marzo de 1977).
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 147, de 20 de junio de 1985).
- Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 40, de 20 de diciembre de 1986).
- Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996).
- Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 134, de 2 de noviembre de 2000).
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 301, de 17 de diciembre de 2003).

- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 1 de marzo de 2007).
- Ley 7/2009, de 11 de diciembre, Electoral de los Consejos Insulares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 26, de 30 de enero de 2010).
- Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril de 2015).
- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 268, de 6 de noviembre de 2018).
- Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias (*Boletín Oficial de Canarias*, núm. 100, de 23 de mayo de 2022).
- Sentencia STC 75/1985, de 21 de junio, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 170, de 17 de julio de 1985).
- Sentencia STC 72/1989, de 20 de abril, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, de 22 de mayo de 1989).
- Sentencia STC 193/1989, de 16 de noviembre, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 291, de 5 de diciembre de 1989).
- Sentencia STC 45/1992, de 2 de abril, del Pleno del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 109, de 6 de mayo de 1992).
- Sentencia STC 225/1998, de 25 de noviembre, del Pleno del Tribunal Constitucional (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1998).
- ATC 240/2008, de 22 de julio, del Pleno del Tribunal Constitucional.
- Lei Eleitoral para a Assembleia Regional dos Açores. Diário da República, núm. 182, de 8 de agosto de 1980 (Portugal).
- Dictamen de Comisión 9L/AGCE-005 sobre la reforma del sistema electoral canario (*Boletín Oficial del Parlamento de Canarias*, núm. 206, de 21 de mayo de 2018).
- Dictamen 540/2018 del Pleno del Consejo Consultivo de Canarias, de 28 de noviembre de 2018).
- Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.