

El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Miguel Ángel García Herrera
Universidad del País Vasco

SUMARIO: 1. LA NORMATIVA ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.—2. SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO.—3. EL SISTEMA ELECTORAL.—4. ADMINISTRACIÓN Y PROCEDIMIENTO ELECTORALES.—5. LEGISLACIÓN ELECTORAL FORAL.

1. LA NORMATIVA ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Como es común a todas las Comunidades Autónomas, la estructura básica de su régimen electoral está determinada por la legislación institucional constitucional y estatutaria. Varios datos normativos configuran el marco en el que tiene que desenvolverse la regulación autonómica: la garantía estatal de la igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los españoles (art. 149.1.1^a CE), la fijación por el Estado del régimen electoral general (art. 81 CE), términos precisados por el Tribunal Constitucional en las STCs 38/1983 y 72/1984, la precisión genérica del sistema electoral de la elección de la Asamblea legislativa: sufragio universal y un sistema de representación proporcional que garantice, además, la representación de las diversas zonas del territorio y, finalmente, la atribución de la competencia estatutaria en esta materia derivada de los artículos 148, 152 y, a sensu contrario, en el artículo 149.3.

A su vez, el Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye como competencia exclusiva la legislación electoral que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales (art. 10.3 EAPV), mandato que es reiterado en el art. 26.5 que alude expresamente a una Ley Electoral del Parlamento Vas-

co para la elección de sus miembros y fijación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad. Los elementos básicos son también recogidos: la identificación de la circunscripción electoral y la atribución de una representación paritaria a cada una de ellas, los caracteres del sufragio universal, la referencia indefinida a la representación proporcional (art. 26 EAPV) y la presentación de listas cerradas y bloqueadas (Disposición Transitoria Primera EAPV).

A partir de esta regulación general, el mimetismo que ha caracterizado el desarrollo normativo respecto al régimen electoral del Estado ha producido que, en gran medida, se hayan incorporado los elementos cardinales de la legislación común y que se reproduzcan contenidos del sistema general, organizativo y administrativo que permiten concluir la proximidad entre la regulación del Estado y la autonómica.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma después de la primitiva Ley de 28/1983, declarada parcialmente inconstitucional por la STC 154/1988, se procedió a elaborar la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, parcialmente modificada por las Leyes 157/1998, de 19 de junio, 6/2000, de 4 de octubre y 1/2003, de 28 de marzo, que han pretendido subsanar aspectos técnicos, regular el voto electrónico y responder a condiciones políticas internas, como la modificación del techo electoral y favorecer el nombramiento de interventores y apoderados como consecuencia de la presión terrorista.

2. SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO

La Disposición Adicional Primera de la LO 5/1985 establece los artículos que deben también aplicarse a las elecciones de las Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas. Esto supone que la legislación autonómica es complementaria de lo dispuesto en la norma estatal y se dedica a precisar, completar y especificar algunos aspectos en su adaptación al supuesto específico de la elección parlamentaria autonómica.

A la titularidad de los españoles mayores de edad del derecho de sufragio hay que añadir la condición política de vasco de la que, de acuerdo con el art. 7 EAPV, gozan quienes tengan la vecindad administrativa en los municipios vascos. Ejercen también los derechos políticos los residentes en el extranjero y sus descendientes que, si lo solicitaran y conservaran la nacionalidad española, hubieran tenido la última vecindad administrativa en Euskadi. La privación del derecho de votar se ajusta a las especificaciones del art. 3 de la LOREG que afecta a los tres colectivos clásicos: condenados con pena principal o accesoria de privación del derecho de votar, los incapaces con declaración de incapacidad de votar, y los internados en hospital psiquiátrico con autorización judicial de su incapacidad de votar.

Para el derecho pasivo se reproduce básicamente la legislación estatal sobre la inelegibilidad. Las causas de inelegibilidad derivan del desempeño de funciones y son agrupadas en varios apartados: sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sector público estatal, sector público de otras

Comunidades Autónomas, sector público de la Comunidad Europea, miembro de cualquier órgano de la Administración Electoral y secretario de Ayuntamiento como Delegado de las Juntas electorales de Zona, miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Finalmente, se menciona a los condenados con sentencia firme a pena privativa de libertad y aquellos que sin sentencia firme sean condenados por un delito de rebelión o los terroristas a quienes se les imputan delitos contra la vida, integridad física libertad de las personas.

Con una sistemática discutible procede la ley vasca a regular en el mismo Título las causas de incompatibilidad, las excepciones a la libertad de desarrollo de actividades en el sector privado, las remuneraciones parlamentarias y la declaración de actividades. Como novedad subrayamos que, en cumplimiento de la STC 28/1991, la Ley 15/1988 introdujo como causa de incompatibilidad ser diputado en el Parlamento europeo (art. 5. c) de la Ley 5/1990).

3. EL SISTEMA ELECTORAL

El Título II regula los elementos fundamentales del sistema electoral: el ámbito territorial del proceso electoral, el número de escaños y su distribución y la traducción de los votos en representación parlamentaria.

Para el primer aspecto, son relevantes las precisiones del Estatuto de Autonomía al establecer el Territorio Histórico como circunscripción electoral. A favor de esta opción convergen la importancia de la provincia en la ordenación de la representación y la relevancia que en el orden interno vasco tienen los Territorios Históricos que, además de identificarse territorialmente con la provincia, gozan de un tratamiento específico derivado de su fuerte personalidad histórica, que se traduce en el respeto a su régimen jurídico privativo, a su titularidad de derechos históricos y a las competencias financieras y tributarias que les son atribuidas.

Motivos políticos en el momento de la construcción de la autonomía vasca justificaron la representación paritaria entre los tres Territorios Históricos. Para evitar las suspicacias y temores de Álava frente a Vizcaya, a cada circunscripción electoral se le atribuyen 25 escaños, a pesar de una desigualdad de población que se aproxima a una relación de cuatro a uno. Esto explica que el Estatuto de Vasco cualifique el sufragio como universal, libre, directo y secreto (art. 26.1 EAPV), y omita la referencia a la igualdad del voto.

El número de elegibles es de 25 lo que da el resultado final de un Parlamento integrado por 75 parlamentarios. Aunque el número inicial fue de 20 por circunscripción, en el curso de la negociación de la anterior ley 28/1983, se elevó a 25. El motivo de este cambio no respondió a ningún criterio de relación representante-masa electoral, sino que fue debido al deseo de las fuerzas políticas de ampliar el número de parlamentarios para facilitar la presencia de los partidos políticos. Si recordamos, además, la existencia de las Juntas Generales de los Territorios Históricos, podemos afirmar que hay una sobre representación institucional inducida por intereses partidistas.

Como dispone la redacción actual del art. 11 de la Ley 5/1990, para acceder al reparto de escaso la candidatura debe obtener al menos el 3 por 100 del total de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción, precisando que son votos válidos, los válidos y los blancos. En la primera redacción la barrera electoral estaba cifrada en el 5 por ciento, criterio que fue modificado por la Ley 6/2000, de 4 de octubre en su artículo único.

El Preámbulo de la Ley rebosa de buenas intenciones. La defensa de la pluralidad política y la representación de los partidos minoritarios aconseja evitar la penalización de los sistemas electorales. Además una democracia avanzada requiere una sociedad fuerte, en la que haya un protagonismo de organizaciones y colectivos en la defensa de las libertades. Para evitar la fractura entre sociedad y política, es necesario abrir los cauces institucionales a la pluralidad de los ciudadanos.

Tan bellas palabras e intenciones sólo camuflaban la operación política de favorecer la representación parlamentaria de Izquierda Unida, hasta entonces excluido por el criterio del 5 por 100, para que posteriormente reforzara la mayoría parlamentaria nacionalista que iba a apoyar el gobierno del Presidente del Gobierno Vasco Ibarretxe.

La conversión de los votos en escaños se realiza por medio de la regla d'HONDT en los mismos términos que la legislación estatal. Es uno de los supuestos en los que con más claridad se produce el mimetismo justificado seguramente por el consenso parlamentario existente en torno a dicha fórmula favorable a los partidos mayoritarios. Junto a la atribución general de los escaños a los cocientes mayores según un orden decreciente, se incluyen unas reglas para dirimir los posibles empates. En el caso de que se dé una coincidencia de cocientes entre dos o más candidaturas, la norma vasca incluye la utilización de los decimales para conseguir el desempate, un criterio no contemplado en la norma estatal y que fue convalidado por la STC 115/1995.

4. ADMINISTRACIÓN Y PROCEDIMIENTO ELECTORALES

Para garantizar la neutralidad del Gobierno y la Administración y la igualdad de oportunidades de las candidaturas se recurre a una Administración Electoral específica que tiene una composición con un fuerte componente judicial y técnico que las habilita para el cumplimiento de su función y que está presente en sus diversos niveles de articulación, dotados, a su vez, de la cualidad de la inamovilidad que los preserva de cualquier intervención externa. De entre las funciones destacan la garantía del ejercicio de las libertades públicas y del uso gratuito de espacios en los medios de comunicación, ejercer la disciplina disciplinaria, imponer sanciones, etc.

Como novedad, podemos recalcar que el diseño de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma más volcada hacia la dirección e impulso del proceso electoral, se modifica en el sentido de reforzar la capacidad jerárquica sobre las Juntas Electorales de los Territorios Históricos. La ley 15/1998 atribuye a la

Junta Electoral autonómica la resolución con carácter vinculante de las consultas, dictar instrucciones de obligado cumplimiento, revocar decisiones y unificar los criterios interpretativos de aplicación de la normativa electoral, lo que supone aproximarse al régimen estatal. A su vez, este esquema se aplica también a las Juntas de los Territorios Históricos respecto a las Juntas de Zona.

La regulación del procedimiento electoral articula las distintas fases que encadenan el conjunto de actividades que van desde la presentación de candidatos, desarrollo de la campaña electoral, mesas electorales y ejercicio del voto, hasta el escrutinio general. De nuevo volvemos a fijar nuestra atención en los aspectos más llamativos que introducen novedades respecto a la normativa general.

La presentación de candidaturas se ha modificado como consecuencia de la aplicación del principio de igualdad al ámbito electoral. El reconocimiento del papel de la mujer en las sociedades actuales y el rechazo a toda forma directa o indirecta de discriminación ha fundamentado el establecimiento de criterios jurídicos que traduzcan el consenso sobre la admisión de criterios de género aplicados a la esfera política que define el protagonismo de la mujer.

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, ha añadido el párrafo cuarto del art. 50 de la Ley 5/1990. Este precepto establece que las candidaturas estarán integradas por al menos un 50% de mujeres, proporción que debe mantenerse en el conjunto de la lista y en cada tramo de seis nombres. Esta forma de composición es imperativa y su desconocimiento comporta el rechazo de las candidaturas por parte de las Juntas Electorales de los Territorios Históricos.

Por lo que respecta a la campaña electoral, hay dos aspectos relevantes. Por una parte, los intentos de control del gasto porque el coste económico de la consulta amenazó gravemente las finanzas de los partidos políticos. El art. 147.2 establece el límite de los gastos electorales que no pueden ser superados por ninguno de los actores de las elecciones. Dentro de este marco, la Ley 15/1998 acota la discrecionalidad de las candidaturas al imponer que el gasto publicitario en los medios escritos y radiofónicos privados –está prohibida la propaganda televisiva privada– no podrá superar el 20 por 100, y el gasto en espacios comerciales autorizados no podrá exceder del 25 por ciento (arts. 73 y 75). Las tarifas no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial y está prohibida la discriminación entre las candidaturas.

Asimismo, se prohíben actos de propaganda que son enumerados en el part. 73.2: pintadas, banderolas, pancartas, pegatinas, banderines, etc. En unos casos se trata de controlar los excesos de propaganda para evitar el deterioro del medio ambiente urbano, y en otros imponer el control del gasto y orientar la propaganda hacia el debate en los medios de comunicación y los actos de los partidos, federaciones y agrupaciones de electores.

Por su parte, los medios de comunicación de titularidad pública también contribuyen a la difusión y debate de los programas políticos por medio del reconocimiento del derecho al uso gratuito de espacios que son distribuidos por la Junta Electoral autonómica de acuerdo con los baremos legales. Tiene

interés la reforma del artículo 85 que intenta un equilibrio entre la neutralidad de los medios de comunicación pública y «el debido respeto a la libertad de información». De esta forma los periodistas de los medios quedan avalados para el ejercicio de su actividad profesional. Se quiere evitar el «exceso» de imparcialidad. Que se alcance el equilibrio dependerá de si el concepto de libertad de expresión se realiza cotidianamente de forma respetuosa con el pluralismo político, o si, por el contrario, están al servicio de los Gobiernos de turno.

La semejanza del procedimiento electoral con la normativa estatal se quiebra en el momento de la elección. El impacto de la violencia terrorista ha obligado a modificar la ley 5/1990 en lo que concierne a la designación de interventores y apoderados. Con estas figuras se garantiza la pureza e igualdad de la contienda electoral por el mutuo control que ejercen entre sí las diversas candidaturas sobre el ejercicio y el recuento de los votos. En cumplimiento de los acuerdos parlamentarios de 28 de junio de 2002, se dictó la ley 1/2003 que intenta sortear los efectos de la violencia terrorista y garantizar el ejercicio del derecho de representación política en las Mesas electorales

Si el art. 78.3 de la LOREG establece que puede ser designado interventor quien reuniendo la condición de elector, se encuentre inscrito en el censo electoral, en la nueva redacción del art. 92.2 de la Ley 5/1990 se admite que desempeñe las funciones de interventor la persona mayor de edad en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, aunque no tenga la condición de electora. A su vez, el texto reformado del art. 94.2 prescinde del requisito de elector para el nombramiento de los apoderados cuyas funciones pueden ser desempeñadas por cualquier persona mayor de edad en pleno uso de sus derechos políticos y sociales. El resto de las modificaciones introducidas versan sobre la acreditación y ejercicio del voto de estas imprescindibles figuras del procedimiento electoral.

Otra novedad relevante ha sido la regulación del voto electrónico por medio de la Ley 15/1998. En seis artículos, del 132 bis al 132 septies, se persigue introducir las posibilidades de las técnicas informáticas al ejercicio del voto. La inaplicación prevista a las elecciones de 1998 ha continuado en las posteriores convocatorias de forma que es una normativa todavía no probada en la práctica, a la espera de la declaración parlamentaria de su utilización en posteriores elecciones.

La exposición de motivos de la Ley 15/1998 afirma que el derecho de sufragio activo exige que se establezcan nuevos procedimientos para emitir el voto de «forma personal y sencilla» y que las nuevas tecnologías se deben aplicar para favorecer la libertad y no sólo para controlar. Junto a ello se enuncian otra serie de ventajas como la ausencia de conflictos, la menor carga de trabajo, la rapidez del escrutinio y la exactitud de la información, que permiten cualificar al voto electrónico como más eficaz, privado, seguro, sencillo, rápido y moderno.

Los elementos del sistema electrónico de voto son la tarjeta con banda magnética de votación, la urna electrónica, la pantalla de votar, la cabina elec-

toral y el programa informático electoral. La garantía del sistema reposa en la aprobación de la validez del funcionamiento del programa informático por parte de la Junta Electoral Autónoma (132. bis III. 1, a), y en la información que, con carácter previo, pueden recabar las candidaturas proclamadas por medio del representante general o de un experto de las mismas. Cada Mesa Electoral dispondrá de los medios materiales necesarios para el ejercicio del voto y el Presidente realizará un conjunto de operaciones previas a la votación. El votante recibirá una tarjeta con banda magnética que podrá ser grabada con la opción elegida, la cual, después de verificada el nombre e identidad del elector, será introducida en la urna electrónica. Además de la referencia a las actuaciones ante posibles deficiencias del programa electrónico o de las tarjetas y de la conversión del voto por correo en voto electrónico, se regula el escrutinio. Después de precintado la ranura de la urna electrónica, el Presidente lee el resultado reflejado en la pantalla, se transmiten los datos al Gobierno Vasco, se firma el Acta de Escrutinio, y se traslada a la Junta Electoral del Territorio Histórico la urna electrónica ya precintada y la documentación electoral de la Mesa. La Junta Electoral realizará las operaciones necesarias para obtener el escrutinio de la Mesa (art. 132 Quinquies, IV.2).

Como hemos dicho antes, este procedimiento no se ha aplicado hasta ahora. Las suspicacias sobre su manipulación y la inseguridad sobre su funcionamiento han dificultado su utilización. Las sanciones previstas con multas de 20.000 a 200.000 pesetas, por las posibles alteración y manipulación de los elementos técnicos, la alteración de programas electrónicos de recuento de tarjetas son previsiones de conductas ilegales que fundamentan la desconfianza hacia el riesgo de que la voluntad popular manifestada en las urnas sea desvirtuada. Quizás el sistema clásico es menos moderno y rápido, pero su carácter artesanal excluye los peligros consustanciales al voto electrónico. En todo caso, todavía con los medios y garantías disponibles no se ha conseguido un consenso suficiente para su implantación.

5. LEGISLACIÓN ELECTORAL FORAL

El País Vasco se articula institucionalmente en Territorios Históricos que coinciden territorialmente con las Provincias pero que están dotadas de una naturaleza jurídica que combina un componente foral y uno provincial. Esta singularidad que tiene múltiples reflejos en el ordenamiento jurídico (Constitución, Estatuto de Autonomía, leyes básicas, etc.), también se materializa en la normativa que rige la composición de su máximo órgano de representación y popular del Territorio Histórico (art. 4 de la Norma Foral 37/1987, de 13 de febrero, sobre elección, organización, régimen y funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia, y en los mismos términos en las Normas Forales de Álava y Guipúzcoa). Esta peculiaridad justifica que se establezca un régimen diferenciado respecto a las previsiones previstas para la elección y composición de las Diputaciones Provinciales (arts. 204 ss. LOREG).

De acuerdo con el art. 10.3 la legislación que afecta a las Juntas Generales y Diputaciones es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Para regular esta materia se dictó la ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Guipúzcoa. Obviamente estas elecciones se someten al régimen general y sólo algunos aspectos establecen la peculiaridad.

Las Juntas Generales estarán compuestas por cincuenta y un miembros. Para su elección cada Territorio Histórico se divide en diversas 3 circunscripciones electorales en Álava y en 4 en Vizcaya y Guipúzcoa, distribuyéndose el número de junteros en proporción a la población de cada circunscripción electoral.

Ley 1/1987 ha sido también modificada por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, que en la Disposición Final Quinta establece una regulación sobre la composición paritaria entre hombres y mujeres de las candidaturas en términos similares a los anteriormente expuestos en la regulación electoral autonómica.