

EL SISTEMA ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA

(La Ley 28/1983, de 25 de noviembre, «elecciones al Parlamento vasco»)

Por EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ

El 17 de enero de 1984 el presidente del Gobierno vasco, mediante el Decreto 13/1984, disolvía el Parlamento vasco (1) y convocaba nuevas elecciones para el día 26 de febrero de 1984. En tanto que las primeras elecciones autonómicas habían sido reguladas por la aplicación supletoria y adaptada (2) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, según lo establecido en la disposición transitoria primera del Estatuto, las nuevas elecciones se regulaban —en ello radicaba la novedad— por una ley específica aprobada por el órgano legislativo autonómico. La emanación de una norma de este tipo era obligada porque, como señala Francisco J. Bastida, dado el tenor de la disposición transitoria primera del Estatuto, la aplicación supletoria de la normativa electoral general del Estado sólo estaba prevista para las primeras elecciones autonómicas (3).

(1) La facultad de disolución del Parlamento vasco por el *Lehendakari* está contemplada en los artículos 7.c) y 50 de la Ley 1/1981, denominada «Ley de Gobierno», que viene a desarrollar el mandato contenido en el artículo 33.3 del Estatuto de Guernica. El decreto de disolución al que se hace referencia en el texto aparece en el *Boletín Oficial del País Vasco* (BOPV), número 10, de 18 de enero.

(2) Véase el Real Decreto 112/1980, de 22 de enero (BOE, núm. 21, de 24 de enero).

(3) *Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas*, en la obra colectiva *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, 1984, página 273. Observa también el profesor BASTIDA que, a diferencia de aquellos estatutos que se remiten «a la normativa vigente (sea cual sea) para las elecciones le-

La ley cuyo comentario va a ser objeto del presente escrito deriva su validez jurídica del artículo 10.3 del Estatuto vasco, que atribuye a la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma «la legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco, Juntas Generales y Diputaciones Forales», e incluso, según se afirma en su Exposición de Motivos, del artículo 10.6 del Estatuto en lo que respecta a las normas procesales que regulan el contencioso electoral. Además, esta ley da cumplimiento a lo previsto en el artículo 26.5 del Estatuto, que prevé que «una ley electoral del Parlamento vasco regulará las elecciones de sus miembros y fijará las causas de su inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los puestos o cargos que se desempeñen en su ámbito territorial».

El objetivo del presente trabajo no es el análisis pormenorizado de los 131 artículos, una disposición adicional, cinco transitorias, cinco finales y una derogatoria de que consta la ley (4), sino el estudio de los elementos que integran el *sistema electoral*. Se entiende por sistema electoral «los procedimientos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños» (5). El criterio para discriminar entre los elementos integrantes del sistema electoral de aquellos otros contenidos igualmente en la normativa electoral se cifra en que mientras «que la incidencia política de los elementos técnicos y administrativos es erradicable o reductible a límites admisibles por irrisorios en base a una configuración plenamente democrática del Estado. A diferencia de esto, la influencia política del sistema electoral, aun cuando sea susceptible de correcciones en su intensidad, es inevitable» (6).

No obstante lo anterior, con carácter previo se hará referencia a algunos de los aspectos de esta Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, que a

gislativas al Congreso de los Diputados», el texto estatutario vasco, al igual que el asturiano y el valenciano, con peor criterio, hacen una referencia concreta al Real Decreto-ley 20/1977.

(4) Esta Ley 28/1983, de 25 de noviembre, «Elecciones al Parlamento vasco», aparece publicada en el BOPV, número 182, de 10 de diciembre. En el BOPV, número 189, de 24 de diciembre, aparece la corrección de errores.

(5) DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 56. La noción de sistema electoral está ampliamente compartida por la generalidad de los autores. Véase, por ejemplo, DOUGLAS W. RAE, *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, pág. 14, o FULCO LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bolonia, 1981, página 33.

(6) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ, *Sistema electoral y partidos políticos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. I, Oñati, 1983, pág. 292.

pesar de no formar parte del sistema electoral, merecen ser destacados bien por las cuestiones que suscitan o bien por las novedades que introducen respecto de la regulación precedente.

1. *Algunas cuestiones de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco no concernientes al sistema electoral*

a) *La posición de los partidos políticos durante la tramitación parlamentaria*

La ley electoral autonómica fue aprobada con el acuerdo básico del Partido Nacionalista Vasco (PNV), Euskadiko Ezkerra (EE) y Coalición Popular (CP), de manera que las únicas enmiendas que se discutieron en el Pleno parlamentario fueron las correspondientes al Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE). El punto crucial en este alineamiento partidario lo constituyó, como más tarde se examinará con mayor detalle, el tamaño de la circunscripción. La aceptación por el partido del gobierno de sendas enmiendas de EE y CP proponiendo aumentar de 20 a 25 el número de escaños por circunscripción determinó que estas últimas retiraran sus restantes enmiendas, en tanto que la oposición a tal medida del PSE-PSOE provocó las únicas discrepancias dignas de mención. A pesar de esto, cabe afirmar que, en una consideración global, el grado de acuerdo alcanzado en la aprobación de esta ley fue importante.

b) *La fecha de la ley*

Las leyes del Parlamento vasco llevan la fecha correspondiente al día para el que se convoca el Pleno que debate y resuelve definitivamente el dictamen de la Comisión, y ello con independencia de que la sesión se prolongue durante varios días. Tal acontece en esta ocasión, de modo que esta Ley lleva fecha de 25 de noviembre —día de iniciación del Pleno— a pesar de que, debido a la prolongación de la sesión, fue materialmente aprobada el día 2 de diciembre. De modo que la publicación de la Ley en el *Boletín Oficial* del País Vasco del 10 de diciembre se efectuó, según esto, en el límite del plazo de quince días a partir de su aprobación que establece el artículo 27.5 del Estatuto.

c) *Condición de elegibilidad*

El artículo 4 de la Ley dispone que «serán elegibles los ciudadanos que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 7.º del Estatuto de

Autonomía, tengan la condición de electores y no se encuentren incurso en las causas de inelegibilidad a que se refiere la presente Ley». De estos tres requisitos, el primero supone una remisión al criterio de la vecindad administrativa como condición que estatutariamente confiere la condición política de vasco; respecto de las causas de inelegibilidad a ellas se hará referencia en el apartado siguiente. Ahora interesa abordar el segundo de los requisitos de elegibilidad, el que hace referencia a la condición de elector.

Dado que para ser elector, según el artículo 2 de la Ley, es necesario figurar «inscrito en el censo de cualquiera de los Municipios de la Comunidad Autónoma», de aquí se sigue que para ser elegible también es condición inexcusable el figurar inscrito en el censo. Consecuentemente, el artículo 50.2, apartado e), señala como requisito para ser candidato presentar la «Certificación de que el candidato se encuentra inscrito en el censo de la Comunidad Autónoma...».

El derecho de sufragio pasivo —el derecho a ser elegido— queda regulado de manera restrictiva en relación a la regulación electoral estatal que con carácter supletorio se aplicó en las primeras elecciones autonómicas de 1980. En efecto, en esta legislación también se exigía el requisito de la condición de elector, pero, sin embargo, el artículo 3.2 del RDL de 18 de marzo de 1977 señalaba que quienes no estuviesen incluidos en las listas del censo podrían ser igualmente proclamados candidatos «siempre que con la solicitud acrediten de modo fehaciente que reúnen todas y cada una de las demás condiciones o requisitos exigidos para ello por estas normas». En el mismo sentido se pronunciaba el artículo 6.3 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales (7).

Esta modificación del régimen legal del sufragio pasivo debe merecer una consideración crítica negativa por cuanto impide toda posibilidad de que una persona que, por error o falta de actualización del censo, no figure inscrita se presente como candidato (8). Las razones atinentes a garantizar

(7) Este mismo criterio también se mantiene en el proyecto de ley orgánica sobre régimen electoral general, remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados, en el artículo 7.2 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Serie A, núm. 120-I, de 15 de octubre de 1984).

(8) Esta novedad introducida por la ley electoral autonómica no pasó inadvertida, y en tal sentido formuló, el 20 de enero de 1984, el señor FERNANDO BUESA BLANCO, en representación del PSE-PSOE, una consulta a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma. Además, sus consecuencias prácticas se dejaron sentir inmediatamente ya con motivo de las elecciones de 26 de febrero de 1984. Al menos en un caso, el integrante de una lista electoral (concretamente el señor IÑAKI PÉREZ BEOTEGUI, cabeza de lista de Auzolan por Alava; véase la publicación de las listas en el BOPV, núm. 21, de 1 de febrero) fue posteriormente excluido en la proclamación

la pureza del proceso electoral, que justifican el requisito de la inscripción en el censo en el caso de los electores no parecen, sin embargo, igualmente aplicables al caso de los elegibles. En todo caso, y con la finalidad de minimizar en lo posible las consecuencias negativas de esta regulación, se refuerza aún más la necesidad de cumplir con la tarea de elaboración y actualización del censo encomendada por el artículo 13.1 al Gobierno vasco a través de la Dirección de Estadística.

d) *Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad*

La relevancia jurídica —y política— de las cuestiones que suscitan las causas de inelegibilidad e incompatibilidad contenidas en los artículos 5 y 7 de la Ley son de mayor envergadura. La competencia de la Comunidad Autónoma para regular estas materias queda fuera de toda duda en virtud de los artículos 10.3 y 26.5 del Estatuto de Guernica. Incluso está también reconocida para los senadores designados por la Comunidad Autónoma [arts. 69.5 CE y 28 a) del Estatuto vasco] (9).

de las candidaturas (BOPV, núm. 27, de 8 de febrero) por no estar inscrito en el censo, en aplicación del artículo 63.2, en relación con los artículos 4 y 50.2.e) de la ley electoral autonómica.

(9) Así, la Ley de Designación de Senadores representantes de Euskadí (Ley 4/1981, de 18 de marzo: BOPV, núm. 17, de 12 de marzo) exige como requisito para ser designado senador la condición política de vasco, y asimismo establece: «Serán causas de incompatibilidad las señaladas en las leyes electorales generales y las específicas que determinan las leyes del Parlamento vasco» (art. 2.5). Esta ley fue objeto de recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno, que fue desestimado por la STC de 18 de diciembre de 1981. En dicha sentencia se dice que «se confiere a los estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada por el carácter propio de dicha designación dentro del respeto del mínimo fijado por el artículo 70.1 de la Constitución»; ello da lugar a que «la regulación del Estatuto de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas no caiga íntegramente bajo la legislación electoral general», y en conclusión lleva al TC a entender que «la limitación impuesta por la ley impugnada en su artículo 2.1 a los candidatos a senadores del País Vasco de tener la condición política de vascos es razonable y lógica (...). En todo caso, la inadmisibilidad de tales limitaciones vendría dada dentro del marco constitucional descrito en epígrafes anteriores, por el hecho de que fuesen discriminatorias, lo que obviamente no es lo que la ley impugnada establece en su artículo 2.1» (fundamento jurídico 1).

En cuanto al artículo 2.3 citado, la misma sentencia, tras reconocer que «esta disposición viene a ser la más problemática del artículo que nos ocupa», entiende que «supuesto el respeto de las incompatibilidades establecidas o que se establezcan» en las «leyes electorales generales», y por de pronto las del artículo 70.1 de la Constitución, no cabe rechazar *a priori* el que la Comunidad Autónoma pueda fijar algunas otras, como las que ya estableció para el Gobierno y los altos cargos de la

Dos son los principios que inspiran la regulación de esta materia: *a)* todas las causas de inelegibilidad lo son con carácter general, desapareciendo la anterior inelegibilidad limitada que tenían los diputados generales y los alcaldes de Ayuntamiento (10); *b)* «todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad» (art. 7.1). El problema crucial se plantea por el carácter abierto o no exhaustivo que en la regulación de estas materias adopta la Ley (11). En concreto, el apartado *f)* del artículo 5 declara cargos o puestos inelegibles: «Aquellos otros que así sean declarados por otra norma con rango de Ley.»

El legislador, según este artículo 5, apartado *f)*, se remite a otra eventual y futura ley que incorpore nuevas causas de inelegibilidad a las ya previstas en la ley electoral y que al propio tiempo, en virtud del artículo 7.1, constituirán otras tantas nuevas causas de incompatibilidad. La cuestión es aún más complicada, pues la Ley sobre «incompatibilidades por el ejercicio de funciones públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco» prevé en su disposición adicional tercera que «una Ley del Parlamento Vasco regulará en un plazo de seis meses las materias recogidas en la presente Ley en cuanto se refiere al ejercicio de la condición de los parlamentarios, así como en lo relativo al personal al servicio de la Cámara» (12).

Administración del País Vasco la Ley del Parlamento vasco 7/1981, de 30 de junio (fundamento jurídico 1).

Un comentario a esta sentencia puede consultarse en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, a cargo de RAMÓN PUNSET, «La designación de senadores por las Comunidades Autónomas (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)», págs. 161-185.

(10) Artículo 4.2, apartado *a)*, del RDL de 18 de marzo de 1977.

(11) La no exhaustividad de la regulación tiene una doble manifestación: una más problemática que se analiza en el texto y otra debida a que para evitar reiteraciones, según expresa la exposición de motivos, no se recogen algunas causas de inelegibilidad e incompatibilidad como las que se refieren a los componentes del Tribunal Constitucional, a los magistrados, jueces y fiscales, al defensor del pueblo, tanto del Estado como el previsto para la Comunidad Autónoma en el artículo 15 del estatuto, a los miembros del Tribunal de Cuentas, etc.

(12) Ley 32/1983, de 20 de diciembre (BOPV, núm. 1, de 2 de enero de 1984). Aparte de la problemática más grave y sustantiva a que se alude en el texto, desde una perspectiva inmanentista, esta disposición adicional tercera es criticable por varias razones: 1) Por prever un plazo de seis meses para la futura ley, siendo de conocimiento general la inminencia de la disolución del Parlamento y la apertura de un proceso electoral. La consecuencia ha sido que el mandato del legislador ha quedado incumplido, y aun hoy superado ampliamente el plazo previsto, la ley no ha sido aprobada. 2) Por prever una ley específica sobre incompatibilidades de los parlamentarios vascos, que, sin embargo, no puede aspirar a agotar la regulación de la materia, pues quedaría siempre a expensas de las nuevas causas de inelegibilidad y,

En relación con esta materia, hay que recordar también que para la fijación de las incompatibilidades de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco la Ley de designación, en su artículo 2.3, se refería a «las leyes del Parlamento vasco».

El esquema jurídico pergeñado por el legislador es extremadamente confuso y complicado, ya que son al menos tres leyes las que se disponen para la regulación de esta materia de inelegibilidades e incompatibilidades: la ley electoral, la ley prevista en el artículo 5.f) de la anterior norma y la ley a la que se remite la disposición transitoria tercera de la ley de incompatibilidades de 20 de diciembre. Pero más allá de lo confuso y complicado de este esquema jurídico está la cuestión más sustancial y decisiva de su congruencia con el Estatuto y concretamente con el artículo 26.5. Este precepto establece que «una Ley Electoral del Parlamento Vasco regulará la elección de sus miembros y fijará las causas de su inelegibilidad e incompatibilidad», a pesar de lo cual es la propia ley electoral la que, en contra del mandato estatutario, se remite a otra futura ley que podrá establecer nuevas causas de inelegibilidad.

El Estatuto Vasco, al igual en este aspecto que la Constitución, ha querido que sea precisamente la Ley Electoral la que regule la materia de incompatibilidades e inelegibilidades de sus parlamentarios (13). En este punto la única diferencia en la redacción de ambos textos radica en que mientras

por ende, de incompatibilidad, según el artículo 7.1 de la ley electoral, que en su caso introdujese la futura ley prevista en el artículo 5.f) de la propia ley de elecciones al Parlamento vasco. 3) Por prever que una misma ley regulará tanto las incompatibilidades de los parlamentarios vascos como la del personal del servicio de la Cámara, siendo así que la ley no es el instrumento jurídico adecuado para estas últimas. De hecho, el Parlamento vasco, o mejor su Comisión Parlamentaria VI, ya ha aprobado este estatuto (BOPV, núm. 7, de 13 de enero de 1984; al respecto, véase RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO, *El Estatuto de personal del Parlamento vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional*, comunicación presentada a las Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario celebradas en Madrid en el mes de marzo del presente año).

(13) Salvadas las distancias, el asunto guarda un evidente paralelismo con el que se planteó con motivo del recurso previo de inconstitucionalidad interpuesto por 53 senadores del Grupo Popular contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores, aprobado el 20 de diciembre de 1983. La sentencia 72/1984, de 14 de junio, declaró inconstitucional dicho Proyecto de Ley Orgánica. En dicha sentencia, y entre otros argumentos, se decía: «El texto constitucional es suficientemente explícito cuando dice en su artículo 70 que la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores, en el sentido y la significación por nadie discutida de que tales materias sólo pueden ser reguladas por la referida ley» (fundamento jurídico 6).

el artículo 70.1 de la Constitución dice: «La Ley Electoral...», el 26.5 del Estatuto utiliza la expresión «una Ley Electoral del Parlamento Vasco...». En cualquier caso, es meridiana la obligación impuesta por el Estatuto de que sea una y la misma Ley Electoral la que regule la elección de los parlamentarios vascos y sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad (14), de lo que hay que concluir que el artículo 5.f) de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco está aquejado de un vicio de inconstitucionalidad formal por ir en contra de lo previsto en el artículo 26.5 del Estatuto. El mismo diagnóstico alcanzará también para la disposición adicional tercera de la Ley sobre incompatibilidades por el ejercicio de funciones públicas.

Haciendo referencia a los restantes contenidos de los preceptos que se vienen comentando, se debe señalar que no prosperó una enmienda socia-

(14) La expresión «una ley electoral del Parlamento vasco regulará la elección de sus miembros y fijará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad» permaneció inalterada desde el texto base de la ponencia redactora hasta el texto definitivo. Únicamente en la ponencia de la Comisión constitucional se le añadió el inciso final «que afecten a los puestos o cargos de su ámbito territorial». (Sobre el proceso de elaboración del Estatuto vasco, consúltese VIRGINIA y CARLOS TAMAYO SALABERRÍA, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria-Gasteiz, 1981.)

La referencia a «una ley electoral del Parlamento vasco» puede ser interpretada en el sentido de que las elecciones al Parlamento autonómico vasco no agotan toda la materia electoral de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. El artículo 10.3 del Estatuto se refiere tanto al régimen electoral interior del Parlamento vasco como de las Juntas Generales y Diputaciones Forales. De hecho, el Parlamento vasco aprobó el 7 de marzo la Ley Electoral para las Juntas Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa (Ley 2/1983), de Vizcaya (Ley 3/1983) y de Alava (Ley 4/1983) (BOPV, núm. 29, de 9 de marzo). Además, hay que tener en cuenta que el artículo 37.3 del Estatuto, en su apartado e), confiere competencia exclusiva a los territorios históricos en materia de régimen electoral municipal.

El Tribunal Constitucional, en su *sentencia 38/1983, de 16 de mayo*, por la que resolvía el recurso previo de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley Orgánica, por la que se modificaban determinados artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema. En dicha sentencia se dice que «frente a la expresión —régimen electoral general— se contemplan diversos regímenes electorales especiales y particulares. Así, la elección de senadores por las Comunidades Autónomas queda deferida a sus estatutos (art. 69.5 de la Constitución); la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los estatutos para las de mayor nivel de autonomía (...); en cuanto al régimen electoral local de los municipios y provincias en que se organiza territorialmente el Estado (art. 137 de la Constitución), se contempla separadamente del régimen local y se asume como materia específica en la Comunidad Autónoma del País Vasco lo relativo a la legislación electoral interior que afecta a las Juntas Generales y Diputaciones Forales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los territorios históricos [arts. 10.3 y 37.3.e) del Estatuto]...» (fundamento jurídico 3).

lista que proponía incluir a los diputados generales, diputados forales y alcaldes entre los cargos inelegibles (15). En cuanto a las incompatibilidades, EE presentó una enmienda transaccional por la que se proponía la incompatibilidad entre la condición de parlamentario vasco y la de diputados generales y diputados forales. Dicha enmienda derrotada en el seno de la Comisión fue posteriormente retirada en el Pleno. Así, pues, cuando la Exposición de Motivos cita como uno de los principios inspiradores en esta materia la salvaguardia de la «separación entre poderes vascos y poderes estatales», hay que entender que en todo caso no afecta a los cargos representativos de la Administración municipal o provincial del Estado y sí únicamente a los correspondientes al Estado general o central.

En suma, las causas de inelegibilidad del artículo 5 son las siguientes: a) los cargos públicos de libre designación nombrados por Decreto del Gobierno vasco o del Consejo de Ministros, los ministros y los miembros de los Consejos de Administración de las sociedades públicas; b) los delegados territoriales de la Administración Común de la Comunidad Autónoma, incluida la institucional, así como en los mismos casos los delegados, directores o jefes provinciales de la Administración del Estado; c) miembros profesionales de las Fuerzas Armadas; d) los miembros de la Ertzantza, Cuerpo de Miñones, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y policías municipales; e) presidente, vocales y secretarios de las Juntas Electorales. A ello habría que añadir el ya examinado apartado f) del artículo 5, aquejado de inconstitucionalidad formal según se ha visto.

Las causas de incompatibilidad son estas mismas causas de inelegibilidad, a la que se añade la de diputado del Congreso.

e) *Sustitución de los parlamentarios vascos*

El artículo 11.11 de la Ley establece que «las sustituciones serán a lo largo de toda la legislatura». Este precepto incorpora la medida ya prevista en la Ley Reguladora de la Sustitución de Parlamentarios Vascos (16),

(15) Esta enmienda número 34 fue derrotada en el Pleno del día 2 de diciembre por cinco votos a favor, dieciséis en contra y cinco abstenciones. EE presentó otra enmienda, la número 11, de adición de un nuevo artículo (el 4 bis en la numeración del Proyecto), por la que proponía la imposibilidad de acumular, incluso funcionalmente, más de dos cargos electivos y que, en todo caso, el mandato parlamentario fuera incompatible con la condición de miembro de alguna Diputación Foral. La enmienda fue retirada en el debate para el dictamen de la Comisión y en su lugar se presentó una enmienda transaccional al artículo 6 del Proyecto referente a incompatibilidades a la que se hace referencia en el texto.

(16) Ley 8/1982, de 30 de junio (BOPV, núm. 89, de 15 de julio de 1982).

que eliminó la limitación del plazo de dos años que para llevar a cabo las sustituciones establecían los artículos 20.8 y 29.6 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo. Por lo mismo, dicha Ley Reguladora de la Sustitución de los Parlamentarios Vascos se declara derogada en la Disposición derogatoria de la ley (17).

f) *Composición de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma*

Sus miembros son de dos tipos: unos por razón de los cargos institucionales que ocupan y otros, concretamente cuatro vocales, elegidos por el Parlamento autonómico entre licenciados en Derecho. Es de resaltar que para estos últimos la duración del cargo es de cinco años.

La novedad reside en que entre los miembros por razón del cargo se incluye al decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, esto es, una institución privada y confesional. El PSE-PSOE presentó una enmienda, la número 36, en la que se proponía que únicamente se incluyese al decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco, motivándolo en que no parecía conveniente la equiparación en este punto de la Universidad pública y la privada, máxime cuando, como dijo el parlamentario socialista Moreno Lombardero, el decano de la Facultad de Derecho de Deusto, de ser un jurista prestigioso, siempre se le podría incorporar a la Junta mediante su elección por el Parlamento, pero no como tal decano. La enmienda no prosperó, por lo que el artículo 19 de la Ley contempla la presencia como tal de una entidad privada en el seno del máximo órgano de la Administración electoral (18).

g) *Composición de las Mesas electorales*

El artículo 38 fija que cada Mesa electoral estará compuesta por un presidente y un adjunto. Llama la atención el número de componentes de

(17) El Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral General tampoco contempla ningún plazo para proceder a las sustituciones de los diputados (art. 163) y los senadores (art. 165.2).

(18) La presencia de la Universidad de Deusto, como tal institución, en organismos públicos no se ciñe a este único caso. Así, está presente en paridad de condiciones que la Universidad del País Vasco en el Consejo Asesor del Euskara [Decreto 5/1982, de 11 de enero, del Departamento de la Presidencia, art. 3.f): BOPV, número 13, de 2 de febrero], en el Consejo Superior de Cooperativas [Decreto 207/1982, de 15 de noviembre, del Departamento de Trabajo, art. 4.c): BOPV, número 157, de 7 de diciembre] y en el Consejo Rector de la Escuela de Administración Marítima (Decreto 280/1983, de 19 de diciembre, del Departamento de Política Territorial y Transportes, art. 1: BOPV, núm. 191, de 28 de diciembre).

este órgano, puesto que al ser sólo dos las protestas que tengan que resolverse se decidirán por unanimidad o, de no producirse tal, por la prevalencia del criterio del presidente (art. 113.5), es decir, en cualquier caso es el criterio del presidente el único que cuenta. Hubiese sido, pues, razonable aceptar la enmienda número 38 del Grupo Socialista, que propugnaba una composición de las Mesas con un presidente y dos adjuntos, lo que hubiese permitido, por una parte, la existencia de mayorías; por otra, hubiera facilitado que los miembros de la Mesa se turnasen durante las ausencias, y, por último, habría mantenido inalterado en este punto la regulación general del Estado.

h) Plazos

Una de las líneas informadoras de la Ley es la de acortar todos los trámites del proceso electoral en la idea de que «no es conveniente que la inestabilidad de la dirección política a consecuencia de no existir Parlamento y ser el Gobierno un Gobierno en funciones se prolongue más allá de lo exigible» (19). En tal sentido, el artículo 46 señala que el plazo para la celebración de las elecciones deberá mediar entre treinta y seis y cuarenta y cinco días a partir de la publicación de la convocatoria. El artículo 50 señala un plazo para la presentación de las candidaturas comprendido entre el tercero y el décimo día, ambos inclusive, desde la publicación del decreto de convocatoria. A la proclamación de candidatos se procederá al decimonoveno día siguiente a la fecha de la publicación de la convocatoria (artículo 62). Por último, la campaña electoral, de acuerdo con el artículo 68, tiene una duración de quince días (20).

i) Las agrupaciones de electores

Junto a los partidos y coaliciones de partidos, el artículo 49, en su apartado c), señala que también pueden concurrir a las elecciones «las agrupaciones de electores de una circunscripción electoral». Para la constitución de estas agrupaciones, el artículo 53.2 exige un número de firmas de elec-

(19) Intervención del entonces consejero secretario de la Presidencia, señor CAÑO, ante el Pleno en la presentación del proyecto para su aprobación (*Diario Provisional de Sesiones*, Pleno ordinario 2 de diciembre de 1984, pág. 224).

(20) Véanse los plazos establecidos en los artículos 28.2, 30.1 y 38 del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo. Sin embargo, habrá que tener en cuenta el plazo establecido en el artículo 68.6 de la Constitución.

tores censados en la respectiva circunscripción no inferior a quinientas (21). Además, cada elector sólo podrá apoyar a una agrupación electoral.

Un punto en la regulación de esta materia merece ser comentado, concretamente el artículo 53.1 de la Ley, que afirma: «Las agrupaciones de electores se constituirán dentro de cada circunscripción electoral sin perjuicio de que puedan hacer una campaña electoral conjunta con otras fuerzas políticas de distintas circunscripciones electorales.» Este precepto pudiera dar a entender que la agrupación electoral se constituye como una fuerza estrictamente uniprovincial, esto es, que una misma agrupación electoral no puede presentar candidaturas en cada uno de los tres territorios históricos. Del citado precepto se desprendería que si un movimiento político deseara presentarse a las mismas bajo esta modalidad en las tres circunscripciones no daría lugar a una única agrupación electoral con tres candidaturas, sino que produciría tres agrupaciones electorales jurídicamente distintas, tantas como fueren las circunscripciones por las que se presentara.

De hecho, tal interpretación parece la más conforme con la literalidad del artículo 53.1, y además parece confirmarse por las omisiones de otros artículos. Así, el artículo 31.2 de la ley electoral no cita a las agrupaciones electorales entre los sujetos que pueden elevar consultas a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma «cuando se trate de cuestiones de carácter general que puedan afectar a más de una circunscripción electoral». Tal omisión podría atribuirse precisamente a que las agrupaciones electorales, por tener que circunscribirse al marco de una sola provincia (art. 53.1), habrían de elevar sus consultas ante la Junta de Territorio Histórico correspondiente, que son las competentes para conocer las consultas que sólo afectan a una circunscripción, según reza el mismo artículo 31.2.

Del mismo modo, el artículo 77.2 únicamente garantiza el mínimo de un espacio gratuito en televisión y otro en radio que emita por toda la Comunidad Autónoma a «los partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidatos en las tres circunscripciones o que hayan tenido grupo parlamentario propio en el Parlamento vasco en la legislatura finalizada». De nuevo se omite a las agrupaciones electorales, y ello podría entenderse en función de que éstas no pueden presentar candidatos en las tres circunscripciones al estar constituidas «dentro de cada circunscripción electoral» (art. 53.1).

(21) Se ha simplificado el criterio del RDL 20/1977, de 18 de marzo, que exigía en su artículo 30.3.c) un número no inferior al 1 por 1.000 de los censados y, en todo caso, al menos de 500.

La regulación de las agrupaciones electorales resulta, pues, sumamente defectuosa, confusa y peligrosa, pudiendo desembocar, de confirmarse la interpretación precedente, en un tratamiento desigual e injusto para las mismas. Hay que afirmar, empero, que el desarrollo normativo de la ley, así como la misma práctica, han subsanado y mejorado estas deficiencias. No obstante la omisión del artículo 31.2, la agrupación electoral Herri Batasuna (HB) formuló una consulta ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma el 1 de febrero de 1984. Es importante destacar que en la respuesta provisional del presidente de dicha Junta (art. 32.3) se reconoce expresamente la existencia de *varias* candidaturas pertenecientes a dicha agrupación electoral.

Más clarificadoras aún resultan las normas de desarrollo. El decreto por el que se crea el Comité para Radio y Televisión (22) previsto en el artículo 77.3 de la ley electoral, al establecer que cinco de sus vocales serán elegidos por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma a propuesta de las fuerzas políticas, señala que «sólo podrán hacer propuestas los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que presenten candidaturas en las tres circunscripciones» (párrafo 2.º del artículo 3.1).

Igualmente, pero en este caso subsanando expresamente la omisión del artículo 77.2, el decreto para la cesión de espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos (23) dispone en su artículo 1.1: «Los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales que concurren a las elecciones al Parlamento vasco en las tres circunscripciones electorales tendrán derecho a un espacio electoral gratuito en Euskal Telebista y otro en cada una de las emisoras radiofónicas de titularidad pública dependientes de EITB-RTV.»

A la luz de lo anterior, parece que no cabe atribuir trascendencia alguna a las omisiones de los artículos 31.2 y 77.2 (24) y que hay que considerarlas, en cambio, lagunas legislativas. Mayor problema plantea lo dispuesto en el artículo 53.1, si bien en conexión con el número 2 del mismo artículo puede entenderse como una especificación de lo dispuesto en el artículo 49,

(22) Decreto 31/1984, de 23 de enero (BOPV, núm. 18, de 27 de enero), completado por el Decreto 47/1984, de 13 de febrero, por el que se da una nueva redacción al art. 3.2 (BOPV, núm. 32, de 14 de febrero).

(23) Decreto 40/1984, de 6 de febrero (BOPV, núm. 26, de 7 de febrero), modificado en su artículo 3.º por el Decreto 48/1984, de 13 de febrero (BOPV, núm. 32, de 14 de febrero).

(24) Otra omisión de las agrupaciones electorales, aunque sin la carga problemática de las citadas en el texto, en el artículo 13.2, apartado c).

apartado c), esto es, la necesidad de que quienes apoyen la candidatura de una agrupación electoral estén censados en la circunscripción electoral en la que dicha candidatura se presente.

2. EL SISTEMA ELECTORAL EN LA LEY DE ELECCIONES AL PARLAMENTO VASCO

2.1 *Continuidad sustancial del sistema electoral*

En una consideración global y previa del sistema electoral contenido en la ley electoral autonómica debe subrayarse su identidad sustancial con el sistema que anteriormente se aplicaba. La escasa fuerza innovadora de la ley no resulta sorprendente, antes bien, suele ser una característica habitual de esta legislación comúnmente señalada por la generalidad de los autores. Las dos únicas modificaciones introducidas por la ley hacen referencia al tamaño de las circunscripciones y a la barrera legal, como luego se tendrá oportunidad de examinar, pero sin que tales modificaciones lleguen a suponer una alteración en la entidad del sistema en su conjunto.

Según se acaba de señalar, la transformación en profundidad de un sistema electoral es un fenómeno excepcional que acontece en muy contadas ocasiones. El hecho de que el sistema electoral sea el cauce a través del cual los partidos acceden a la distribución de las distintas cuotas de poder político hace que exista una vinculación muy estrecha e inmediata entre la regulación jurídica de la materia y los intereses de las fuerzas políticas. En definitiva, como afirma Dieter Nohlen: «Las cuestiones de sistema electoral son cuestiones de poder» (25), y sólo cambios sustanciales en la correlación de fuerzas en una sociedad pueden propiciar modificaciones profundas y estables del sistema electoral. Frecuentemente, la materia electoral suele ser el producto de un equilibrio o compromiso entre las distintas fuerzas políticas que posteriormente es difícil de alterar y que, además, en muchas ocasiones, encuentran un coadyuvante legal (26). Como afirman Jean Marie

(25) «Sistemas electorales y tipos de democracia representativa», en la obra *Ley electoral y consecuencias políticas*, CITEP, Madrid, 1977, pág. 46.

(26) A veces es el propio texto constitucional el que se encarga de despejar las incógnitas principales del proceso electoral. En el caso español, los artículos 68, 69 y 70 establecen las grandes líneas informadoras del sistema electoral. Además, la presión por conseguir un acuerdo amplio en cuestiones electorales viene dado por la reserva material de la Ley Orgánica del artículo 81.1. Algunos estatutos de autonomía, por su parte, también imponen algún tipo de mayoría cualificada para la

Cotteret y Claude Emeri: «Los partidos políticos se adaptan a unas condiciones que les son impuestas, pero temen siempre una modificación de las condiciones de la competición que amenaza con hallarles desprevenidos; se han adaptado al terreno y temen un cambio» (27).

Empero, al margen de que en materia electoral «la pasividad del legislador es un fenómeno bastante general» (28), existen otras razones, quizá incluso de mayor alcance en esta ocasión, que explican la continuidad básica en la materia. Consideraciones de peso permiten conjeturar que aun cuando el legislador hubiese estado animado por una neta voluntad innovadora, los límites objetivos que enmarcan la regulación de esta materia hubiesen esterilizado en buena medida el impulso transformador.

Un primer elemento a considerar viene dado por las predeterminaciones que del sistema electoral se encuentran en la Constitución (art. 152.1) y en el propio Estatuto de Autonomías (art. 26). Particularmente decisivo es este segundo nivel estatutario, puesto que la importancia de las prescripciones en él contenidas suponen un auténtico aherrojamiento para la ulterior ley electoral de desarrollo. Cuestiones tan decisivas como la designación de las circunscripciones electorales, y sobre todo el criterio de distribución de los escaños entre las circunscripciones, han quedado ya solventadas por el Estatuto, de manera que quedan sustraídas a la voluntad del legislador autonómico (29).

Santiago Muñoz Machado introduce un segundo límite constituido por el hecho de que la regulación del «régimen electoral general» por Ley Orgánica es competencia del Estado. El Tribunal Constitucional, en sus sentencias ya citadas anteriormente de 18 de diciembre de 1981 y especial-

aprobación de su ley electoral. Concretamente, los Estatutos de Asturias (art. 25.2), La Rioja (art. 18.6), Castilla-La Mancha (disposición transitoria primera) y Baleares (art. 20.3) exigen mayoría absoluta. El mismo tipo de mayoría es requerida en Cataluña en virtud del artículo 33.1 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlament, del presidente del Consell Executiu de la Generalitat. El Estatuto de Valencia exige una mayoría de tres quintas partes de las Cortes valencianas (art. 13); y el de Canarias exige las dos terceras partes (disposición transitoria primera).

(27) *Los sistemas electorales*, Oikos-tau, Barcelona, 1973, págs. 37 y 38.

(28) *Ibidem*, pág. 39. La misma idea, citando expresamente a los dos autores franceses, la expresa EMILIO RECODER DE CASSO glosando el artículo 68 de la Constitución. FERNANDO GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 725.

(29) Como señala FRANCISCO J. BASTIDA, «cuanto menos condicionamientos se introduzcan en los Estatutos de Autonomía, que son leyes del Estado, más libertad tendrá el legislador autonómico sobre la normación en la materia» (*ob. cit.*, páginas 259-260).

mente de 16 de mayo de 1983, ha interpretado esta expresión como equivalente a los principios generales del derecho electoral, «principios que serían de aplicación a todas las elecciones, fuesen estatales, autonómicas o locales» (30). En consecuencia, entiende este autor que «es el desarrollo de la legislación electoral general y de las determinaciones de los Estatutos de autonomía en el ámbito que deben moverse las leyes electorales autonómicas; cauce estrecho a todas luces, que, desde luego, no permitirá establecer especialidades muy sustantivas» (31). Aunque, efectivamente, el Tribunal Constitucional da una amplia interpretación del «régimen electoral general», la deducción de que las leyes electorales autonómicas deben moverse en el marco del «desarrollo de la legislación electoral general» parece excesiva por cuanto en la misma sentencia el máximo intérprete de la Constitución reconoce precisamente «las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos». En cualquier caso, sí existen materias en las que la remisión a la legislación del Estado central o general es obligada por falta de competencia estatutaria como, por ejemplo, en materia de delitos electorales.

Otro factor, posiblemente más determinante del carácter escasamente innovador de esta ley, viene dado por la búsqueda de una certidumbre y claridad en el proceso electoral de cara a los ciudadanos. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley reconoce que «la introducción de excesivas modificaciones en las normas que hasta el momento han regulado los procesos electorales habidos desde junio de 1977 o el establecimiento de un sistema que no se adecúe al que en el futuro pueda desarrollarse, pueden generar un factor de inseguridad jurídica o, cuando menos, elementos que puedan provocar errores, confusiones o desconcierto en las fuerzas políticas que concurran al proceso electoral y en electores ya habituados a un determinado sistema» (32).

(30) *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984, pág. 50. Una interpretación distinta a la posteriormente adoptada por el Tribunal Constitucional es la mantenida por JOSEP M. VALLÉS, «Derecho electoral y ley orgánica, comentario al artículo 81.1 de la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Político*, núms. 18 y 19, págs. 123-135.

(31) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.*, pág. 51.

(32) Este principio general, que conforma toda la ley, vuelve a reiterarse expresamente en algún artículo concreto. Así, el artículo 34.3 establece que «en todo caso se procurará que, en lo posible, las secciones electorales para elecciones al Parlamento vasco coincidan con las elecciones a Cortes Generales, Juntas Generales y municipales.

2.2 Los elementos del sistema electoral

El sistema electoral, cuyo concepto ha sido examinado anteriormente (33), está constituido por: *a)* los tipos de candidatura y votación; *b)* la eventual subdivisión del territorio electoral (circunscripciones), y *c)* los procedimientos de escrutinio (fórmula electoral y barrera legal) (34). A continuación se examinará la configuración concreta que cada uno de estos elementos recibe en la ley electoral autonómica.

2.2.1 Tipos de candidatura y votación

El artículo 11.2 de la ley prescribe que «las listas de candidatos que se presenten en cada circunscripción serán cerradas y bloqueadas». Por su parte, el artículo 52 señala que las listas deberán contener el número exacto de escaños a cubrir, no admitiéndose ninguna lista que no cumpla tal requisito. Igualmente se admite la posibilidad de que en las listas se incluyan suplentes en número no inferior a tres ni superior a diez.

En torno a este tema, el acuerdo entre las distintas fuerzas políticas fue total como era de esperar. Las listas cerradas y bloqueadas resultan, en efecto, doblemente funcionales para los partidos. Desde el punto de vista interno de la organización, ésta se ve reforzada por cuanto aumenta el control sobre sus miembros. El orden de colocación de los candidatos deviene con este sistema en un factor determinante de sus posibilidades de obtener un escaño, por lo que su control es un envidiable instrumento de disciplina organizativa.

Pero también de cara al cuerpo electoral la situación de los partidos se refuerza al reservarse la designación de aquellas personas que muy probablemente resultarán elegidas como parlamentarios. A los electores sólo les queda la opción de escoger una de entre las varias candidaturas que se presentan, en cuya elaboración no han participado y cuya configuración no pueden alterar. Frente a las candidaturas personales, las listas

(33) El término «sistema electoral» empieza a ser recogido a nivel legal. En el Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General sirve de título al capítulo 3.º del título II y al capítulo 4.º del título III. Ya anteriormente aparecía también en el artículo 31.1 del Estatuto catalán.

(34) Al respecto, la doctrina es unánime, aunque existan variaciones en los términos y formulaciones empleados. Véase DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, ob. cit., págs. 55-56; DOUGLAS W. RAE, ob. cit., pág. 16; FULCO LANCHESTER, ob. cit., págs. 85-86.

cerradas y bloqueadas son, en toda la extensión de la expresión, candidaturas de partido. Semejante estructura fomenta el que la motivación del voto de los electores se oriente más en función de consideraciones programáticas o ideológicas; en definitiva, en consideraciones referentes a la imagen del partido que en razón de las características personales de los candidatos.

Desde el punto de vista de la estructura del voto, las listas cerradas y bloqueadas, coincidiendo en este punto con la candidatura personal, determinan, como señala Rae (35), un tipo de *voto absoluto*, categórico y sin posibles matizaciones. A diferencia del *voto ordinal*, en el voto absoluto la opción por un determinado candidato o por una determinada lista significa irremediablemente descartar todas las demás opciones en oferta. Desde esta perspectiva, este elemento del sistema ejerce sobre los electores una capacidad «manipulativa» considerable entendida ésta como la presión o condicionamiento que lleva al elector a votar como lo hace (36).

2.2.2 *La circunscripción electoral*

Este elemento del sistema electoral, definido como «la unidad en cuyo marco el resultado de la votación se transforma en distribución de escaños parlamentarios» (37), es objeto de atención preferente de los estudiosos incluso con prevalencia sobre la fórmula electoral. Esta última, en efecto, cualquiera que sea su naturaleza, actúa siempre en el marco de la circunscripción electoral y, por tanto, condicionada por sus características. De ahí que algún autor haya afirmado que de entre los distintos elementos integrantes del sistema electoral «*el más importante es el tamaño de las circunscripciones...*» (38).

(35) *Ob. cit.*, págs. 16 y sigs.

(36) V. D. FISICHELLA es quien, entendiendo poco pertinentes las clasificaciones de los sistemas electorales en base a criterios matemáticos y estadísticos, propone su ordenación en función de su capacidad manipulativa. Ello da lugar a una distinción entre los sistemas electorales «fuertes» (alta capacidad manipulativa) y sistemas electorales «débiles» (escasa capacidad manipulativa), que constituyen los dos polos de un *continuum* en el que se van ordenando los distintos tipos de sistemas electorales. «Elezioni (sistemi elettorali)», en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, vol. XIV, página 650. En el texto, no obstante, sólo se hace referencia a la capacidad manipulativa de un elemento singular del sistema electoral sin prejuzgar cuál sea la de este último en su conjunto.

(37) DOUGLAS W. RAE, *ob. cit.*, pág. 19.

(38) DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales y tipos de democracia representativa*, en *Ley electoral y consecuencias políticas*, *ob. cit.*, pág. 49.

Es en este elemento tan determinante del sistema electoral en el que el margen de maniobra del legislador autonómico se encuentra más limitado. Tanto la designación concreta de las circunscripciones como el criterio de atribución de escaños a las mismas son cuestiones ya resueltas por el Estatuto de Guernica. El artículo 26.2 del texto estatutario designa a los territorios históricos como las circunscripciones electorales, en tanto que el número 1 del mismo artículo establece que «el Parlamento vasco estará integrado por un número igual de representantes de cada territorio histórico elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto». Los artículos 8 y 9 de la ley electoral vasca no hacen sino ratificar lo ya dispuesto en el texto estatutario.

La designación de la provincia como circunscripción electoral parece una solución correcta por tratarse de una demarcación territorial previamente establecida con más de un siglo de vigencia, ampliamente reconocida por la población y que, además, satisfacía el requisito institucional de asegurar «la representación de las diversas zonas del territorio» (art. 152.1 CE). La provincia es la circunscripción electoral más frecuente; es la establecida para las elecciones al Congreso y Senado y la que igualmente establecen la mayoría de las Comunidades Autónomas (39).

Mucho más problemático resulta el criterio de distribución igualitaria de escaños entre las circunscripciones. Desde la perspectiva institucional del papel y naturaleza de la cámara legislativa autonómica, ésta «se configura básicamente como una cámara de representación territorial antes que popular», cuya composición guarda «mayor paralelismo con el Senado que con el Congreso de los Diputados», y, en definitiva, esta estructura confederal del Parlamento vasco lleva a la conclusión de que «a nivel político-institucional existe una deficiente integración del pueblo vasco» (40). Entre las causas que explican esta opción se encuentran los cálculos electorales de las diferentes fuerzas políticas (41) el facilitar la eventual in-

(39) Dejando a un lado el caso particular de las comunidades insulares, sólo las Comunidades Autónomas uniprovinciales de Asturias y Murcia establecen una circunscripción electoral distinta de la provincia. Existen igualmente otras tres comunidades: Cataluña, Valencia y Navarra, que sólo provisionalmente han señalado a la provincia como circunscripción.

(40) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ, *ob. cit.*, págs. 355 y 357. La deficiente integración político-institucional de la Comunidad Autónoma vasca se ha confirmado y aun agravado en la actualidad con el conflicto planteado entre el Gobierno vasco y las Diputaciones Forales en torno a la interpretación de la Ley de Territorios Históricos.

(41) *Ibidem*, pág. 354.

corporación de Navarra al ámbito autonómico vasco y el resurgimiento de la ideología foral (42).

Por otra parte, los criterios establecidos en el artículo 26 del Estatuto chocan con lo previsto en el artículo 152.1 de la Constitución. Este precepto establece que la elección de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas constituidas con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 151 se haga mediante sufragio universal «con arreglo a un sistema de representación proporcional», bien que atenuado al darse entrada a un factor de corrección territorial consistente en asegurar «la representación de las diversas zonas del territorio». Sin embargo, el Estatuto vasco diseña un Parlamento que «lisa y llanamente se articula en base a este factor territorial haciendo tabla rasa de los niveles de población. Lo que no era en la Constitución sino un factor corrector legítimo, se trueca en el Estatuto en el criterio principal y único» (43).

La proporcionalidad que aparece en el Estatuto hace referencia exclusivamente a la fórmula electoral, cuando el 26.4 afirma que «la elección se verificará en cada territorio histórico atendiendo a criterios de representación proporcional». Ahora bien, en este precepto únicamente se asegura la proporcionalidad en cuanto *principio de decisión*, en tanto que el 152.1 de la Constitución remite a la proporcionalidad en cuanto *principio de representación* (44). El artículo 26.4 es una reproducción casi literal del 68.3 de la Constitución, pero ello en este punto no es una garantía de su congruencia con el otro precepto constitucional, el 152.1, concretamente aplicable en este caso.

Por último, la obligada igualdad, estatutariamente prescrita, de la magnitud de las circunscripciones plantea el problema de la igualdad del voto. El problema de la igualdad del voto se plantea ya en la misma Constitución como consecuencia de que «estamos ante un caso de persistencia en

(42) Sobre el tema de la foralidad y los derechos históricos, véase GREGORIO MONREAL ZIA, *Fuero versus Estatuto de Autonomía e Integración territorial y organización interna*, en la obra colectiva *Euskadi y el Estatuto de Autonomía*, Ercin, San Sebastián, 1979; FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, «Los derechos históricos de Euskadi», en *Sistema*, núm. 31, 1979; BARTOLOMÉ CLAVERO, «Los fueros en la España contemporánea: De la reacción antiliberal al federalismo vergonzante», en *REP*, núm. 20, marzo-abril 1981, y *El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1982, y JAVIER CORCUERA ATIENZA, «La constitucionalización de los derechos históricos: fueros y autonomía», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984.

(43) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ, *ob cit.*, pág. 344.

(44) Sobre la distinción entre el *principio de decisión* y el *principio de representación*, DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, *ob. cit.*, pág. 79.

la nueva legalidad, de un sistema electoral basado en una legalidad pre-constitucional *que no contempla el indicado principio de la igualdad del sufragio*» (45), lo que ha llevado a algún autor a sostener que el propio artículo 68.2 de la Constitución «es, en este punto, un caso clarísimo de disposición constitucional inconstitucional» (46).

La igualdad del voto a que se hace referencia no es, por supuesto, la igualdad numérica formal del voto, principio hoy generalmente reconocido en los sistemas democráticos bajo el lema «un hombre, un voto». La progresiva «igualitarización del voto», en expresión de José María Vallés (47), desborda este planteamiento y presenta nuevas exigencias en torno a la igualdad del voto tendentes a garantizar en lo posible que el voto de cada ciudadano tenga una misma incidencia sobre los resultados de la elección. Es a este último aspecto al que aquí se hace referencia al abordar la temática de la igualdad del voto (48). La desigualdad del voto en la Comunidad Autónoma Vasca es la siguiente:

(45) GUMERSINDO TRUJILLO, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, pág. 42. La misma tesis la sostuvo LLUIS AGUILÓ LUCIA, *La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política*, en la obra colectiva *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, págs. 173-185.

(46) MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Desigualdad, representación y voto reforzado. Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas dotadas de autonomía plena*, en *Los procesos de formación de las comunidades...*, ob. cit., pág. 233. Pueden consultarse también, del mismo autor, *Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: El caso de las Cortes Generales*, en *Parlamento y sociedad civil*, ob. cit., págs. 187-213, y *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres, ed., Valencia, 1980, en especial su apéndice 3.º, págs. 291 y sigs. Otro estudio es el de JUAN CARLOS GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Desigualdades de representación en la normativa electoral vigente*, en *Los procesos de formación de las comunidades...*, ob. cit., págs. 161-210.

(47) *Reforma electoral i coordenades polítiques*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1982, pág. 34.

(48) EKKEHART STEIN distingue entre el valor numérico del voto que es su valor antes de ser emitido y el valor de resultado que se deduce de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños alcanzados (*Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1973, págs. 38 y 39). MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA entiende, sin embargo, que la problemática no se reduce al valor de resultado del voto, sino que está presente ya en su valor numérico, «que se plantea siempre con anterioridad, y completa independencia, del uso que del derecho se haga». Y es que la igualdad del valor numérico del voto —su valor antes de ser emitido— puede ser conculcada tanto cuando determinados ciudadanos disponen del voto plural (ésta sería la problemática actualmente superada en los sistemas democráticos) como cuando «la ley distribuye los escaños

	<i>Población</i>	<i>Escalaños</i>	<i>Relación escaños/ número de habitantes</i>	<i>Índices</i>
Comunidad Autónoma Vasca ...	2.134.967	75	1×28.466	1
Alava	260.580	25	1×10.423	2,73
Guipúzcoa	692.986	25	1×27.719	1,02
Vizcaya	1.181.401	25	1×47.256	0,60

Fuente: *Evolución de la población. Período 1900-1981*. Eusko Jaurlaritz. Dirección de Estadísticas, junio de 1982.

El supuesto extremo de desigualdad, el que media entre Alava y Vizcaya, alcanza un valor de 4,55 (2,73 dividido entre 0,60) (49). Como afirma Gumersindo Trujillo, el Estatuto vasco en este punto de la igualdad del voto se separa notablemente de los restantes Estatutos, y como consecuencia la proporcionalidad lejos de ser corregida es pura y simplemente ignorada (50).

A este respecto, conviene recordar que el Estatuto de Guernica se singulariza por omitir el requisito de la igualdad entre las notas que caracterizan al sufragio (51).

Los dos elementos hasta ahora considerados, la designación de la circunscripción y el criterio de distribución igualitaria de escaños entre las mismas, constituían, no obstante, datos previos para el legislador autonómico sustraídos a su competencia por estar previstos en el Estatuto. El único margen de maniobra que en esta materia le estaba permitido era el de la fijación del tamaño de la circunscripción y fue efectivamente el

de forma tal que de cualquier modo, en cualquier circunstancia, el valor numérico del único voto de algunos ciudadanos resulta directa e inevitablemente mayor que el correspondiente al voto de otros ciudadanos, aun con independencia de que la desigualdad entre ambos valores numéricos proceda de normas que no establecen o reconocen condiciones de tipo económico o social para otorgar la capacidad electoral» (*Desigualdad, representación y voto reforzado, ob. cit.*, págs. 214 y 215).

(49) Si en lugar de la población se consideran los datos del censo electoral utilizado en las últimas elecciones (Alava, 183.617; Guipúzcoa, 517.265, y Vizcaya, 881.843), el valor de la desigualdad aumenta a 4,85.

(50) *Ob. cit.*, pág. 49. Los estatutos valenciano y aragonés consignan expresamente en su articulado un límite máximo de desigualdad: de 3 puntos en el caso valenciano (art. 13) y de 2,75 en el aragonés (art. 19). Ambos valores, como se ve, son sensiblemente inferiores a los que derivan del sistema electoral autonómico vasco.

(51) EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ, *ob. cit.*, págs. 346-347.

único en el que se ha introducido una innovación con respecto al sistema electoral vigente para la primera legislatura del Parlamento vasco.

Dice el artículo 9 de la ley que «se elegirán veinticinco parlamentarios por circunscripción electoral». En las primeras elecciones autonómicas, según lo dispuesto en el párrafo 2.º de la disposición transitoria primera, eran veinte. Esta misma cifra de veinte se mantenía igualmente en el proyecto de ley, de manera que la innovación fue fruto de las enmiendas que en tal sentido presentaron Coalición Popular (enmienda núm. 1) y Euskadiko Ezkerra (enmienda núm. 15) y que en fase de ponencia fueron aceptadas por el PNV, que, a cambio, obtuvo de ambas fuerzas la retirada de otras enmiendas de carácter sustantivo. El PSE-PSOE fue el único partido que se opuso al incremento del tamaño de la circunscripción. Los argumentos empleados por los socialistas fueron variados, haciéndose mención al incremento del gasto público, a la elefantiasis del parlamento que conllevaría e incluso al precedente histórico conocido como Estatuto de Estella.

Pero, sin duda alguna, el argumento central, tanto de los partidarios como de los detractores de la innovación introducida, fue el de la representatividad. Quienes propusieron la enmienda, finalmente aprobada, la justificaban por considerar que dicho incremento del tamaño de la circunscripción facilitaba la diversidad de la representación política parlamentaria, incrementando la proporcionalidad. Los socialistas, por su parte, entendían que dicho incremento en nada contribuiría a mejorar la proporcionalidad, objetivo este último que podría conseguirse rebajando la barrera legal del 5 por 100 contenida en el proyecto por la del 3 por 100. En este apartado parece evidente, a la luz de los estudios empíricos efectuados, que la razón no parece asistir al argumento central empleado por los partidarios de incrementar el tamaño de la circunscripción, pues a partir de los veinte escaños se produce un «efecto de aplastamiento», de manera que los incrementos ulteriores por encima de esa cifra no se traducen en incrementos significativos de la proporcionalidad (52).

2.2.3 *La fórmula electoral*

Dentro de cada circunscripción, la función de la fórmula electoral es la de interpretar los datos numéricos como base de distribución legítima de los escaños parlamentarios entre los partidos en competencia (53). El artículo 11 de la ley electoral vasca consagra como fórmula electoral el sistema D'Hondt, sistema de origen belga que ha venido siendo aplicado

(52) DOUGLAS W. RAE, *ob. cit.*, pág. 125.

(53) *Ibidem*, pág. 22.

en todas las elecciones democráticas habidas en España desde 1977. En este punto, pues, tampoco se produce ninguna modificación.

Frente a esta opción por el sistema D'Hondt, EE formuló una enmienda, la número 17, proponiendo la fórmula de «resto mayor», en virtud de la cual se calculaba el cociente electoral resultante de dividir el total de votos válidos en cada provincia por el número de escaños correspondientes. Cada lista recibiría tantos escaños cuantas veces contuvieran sus votos el cociente electoral así calculado, distribuyéndose los escaños sobrantes a las listas con mayores restos. Para el caso de que esta enmienda no fuera aceptada se propuso otra, la número 18, de alcance más modesto, que propugnaba la fórmula de «Saint-Lagüe» (54). Ambas enmiendas fueron retiradas en la Comisión encargada de dictaminar el proyecto como consecuencia del acuerdo que hizo posible el ya examinado incremento en el tamaño de la circunscripción.

Sin embargo, si el objetivo deseado, tal como se formulaba por parte de los enmendantes, era mejorar la proporcionalidad, hubiese resultado más eficaz el modificar la fórmula electoral en el sentido contenido en dichas enmiendas en lugar de retirarlas a cambio de un aumento en la magnitud de las circunscripciones cuya repercusión sobre la proporcionalidad era prácticamente nula.

El sistema D'Hondt por el que ha optado el legislador autonómico está dentro de los límites fijados en el Estatuto, según el cual «la elección se verificará en cada territorio histórico atendiendo criterios de representación proporcional» (art. 26.3). Ahora bien, el sistema D'Hondt es una de las fórmulas de representación proporcional menos proporcionales. Arend Lijphart, en una clasificación de seis fórmulas de representación proporcional en base a su grado de proporcionalidad, sitúa el sistema D'Hondt en penúltimo lugar (55). Así, pues, de entre las diversas opciones estatutariamente posibles, el legislador autonómico ha optado por una de las de menor grado de proporcionalidad.

2.2.4 *La barrera legal*

El artículo 10 de la ley electoral vasca señala, en su número 1, que «para poder acceder al reparto de escaños será requisito que la candida-

(54) El método «Saint-Lagüe» se diferencia del de D'Hondt porque frente a la sucesión de los números naturales de este último, aquél tiene como divisores la serie 1, 3, 5, 7, 9...

(55) «Sul grado di proporzionalità di alcune formule elettorali», en *Rivista Italiana di Scienza politica*, núm. 2, 1983, pág. 304. Como se sabe, el efecto generalmente reconocido al método D'Hondt es que favorece a los grandes partidos.

tura haya obtenido en la respectiva circunscripción un porcentaje mínimo de votos válidos del 5 por 100 del total». Por su parte, el 10.2 especifica que «a los efectos anteriores no se computarán como votos válidos los votos nulos y los votos en blanco». La regulación expuesta constituye una alteración del sistema por el que se rigieron las primeras elecciones autonómicas de 1980, en las que, por aplicación supletoria de la legislación estatal, dicha barrera estaba cifrada en el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en el distrito [art. 20, apartado 4, letra b), del RDL 20/1977, de 18 de marzo].

La innovación introducida en este caso significa, en principio, una restricción a la proporcionalidad, lo que no obsta para que desde el punto de vista de su eficacia práctica sus consecuencias sean nulas o de escasa entidad (56). Así lo debieron entender tanto Coalición Popular como Euskadiko Ezkerra, que en las enmiendas números 2 y 16, respectivamente, propusieron retrotraer al 3 por 100 inicial dicha barrera. Sin embargo, también en este caso ambas enmiendas fueron retiradas como contraprestación a la aceptación por el PNV de la propuesta de veinticinco escaños como nuevo tamaño de la circunscripción.

3. CONSECUENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL

El estudio de cualquier sistema electoral está teleológicamente orientado al examen de sus efectos o consecuencias sobre el juego político competitivo entre los partidos. De hecho, según se veía al delimitar el concepto, dicha finalidad está ya presente en el surgimiento y formación de la noción de sistema electoral.

En este punto se ha experimentado una notable evolución tanto en los planteamientos como en la metodología y en las conclusiones de la doctrina. Duverger representa el punto inicial de este proceso cuando propuso sus «leyes sociológicas», en las que entre el sistema electoral (variable independiente) y el sistema de partidos (variable dependiente) mediaban relaciones unilaterales de causa-efecto, obtenidas por inducción lógica y que, como tales, aspiraban a una vigencia universal y abstracta (57). Aun-

(56) En las elecciones autonómicas de febrero de 1984, ninguna de las fuerzas que no obtuvo representación parlamentaria lo fue como consecuencia de la barrera legal y sí por la exclusiva razón del escaso número de votos obtenidos.

(57) *Los partidos políticos*, FCE, México, 1957, 6.ª reimpresión 1979. Ya anteriormente el autor había abordado esta cuestión en la obra colectiva *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, París, 1950.

que en la actualidad el autor ha matizado notablemente sus primeras aserciones (58), ello no obstante, sus «leyes» o generalizaciones en cuanto que constituyen un estudio *clásico* en la materia conservan una actualidad permanente como puntos de referencia y elementos de confrontación de los posteriores estudios (59).

En la actualidad, las influencias del sistema electoral sobre el sistema de partido ya no son consideradas según un esquema unidireccional y determinista, sino de forma mucho más mediada y compleja. En primer lugar, resulta ya inapropiada la catalogación como *variable independiente* del sistema electoral, por cuanto éstos «surgen y actúan dentro de estructuras sociales y políticas específicas. Las condiciones constitutivas de los sistemas electorales determinan también los efectos de éstos» (60); igualmente, tampoco conviene olvidar que los mismos sistemas electorales son *producto* de los equilibrios de fuerza entre los distintos grupos políticos. En cuanto a la metodología, el sistema abstracto lógico-inductivo de Duverger ha sido desplazado por el análisis empírico, estadístico-comparado (61). Duverger ha sido igualmente criticado por su falta de profundización en los diferentes tipos de sistemas proporcionales y por su rudimentario tratamiento de los sistemas de partidos (62).

En conclusión, hoy la práctica totalidad de los autores han renunciado

(58) Puede consultarse a estos efectos su intervención en las jornadas organizadas por el CITEP los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976 en Madrid: *Ley electoral y consecuencias políticas*, ob. cit., págs. 102 y 103.

(59) El carácter clásico de los análisis duvergerianos lo señalaba ya el autor cuando afirmaba: «Los autores que con posterioridad al maestro francés han abordado estas cuestiones lo han tenido que hacer en continuo diálogo con él; sus estudios han suministrado el campo inicial de las ulteriores investigaciones» (EDUARDO MANCISIDOR ARTARAZ, ob. cit., pág. 285). En el mismo sentido, GIANFRANCO PASQUINO afirma: «El punto de partida de todo análisis (y de toda crítica) son las llamadas leyes o generalizaciones de Duverger» («I sistemi elettorali», capítulo IX de la obra *Manuale di Diritto Pubblico*, a cargo de GIULIANO AMATO y AUGUSTO BARBERA, Il Mulino, Bolonia, 1984, pág. 395).

(60) DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, ob. cit., pág. 620. La afirmación contenida en el texto constituye la segunda tesis conclusiva del autor, siendo recomendable a estos efectos la lectura de las restantes ocho tesis. En el mismo sentido, FULCO LANCHESTER, ob. cit., págs. 138 y sigs.

(61) En este punto es obligado recordar el estudio comparado de DOUGLAS W. RAE, ob. cit.

(62) GIANFRANCO PASQUINO, ob. cit., pág. 398, cifra en estos dos aspectos el terreno en el que DUVERGER es más débil. La noción de sistema de partidos ha sido ampliamente desarrollada por GIOVANNI SARTORI a lo largo de toda su obra. De entre ella se destaca *Partidos y sistemas de partidos*, I, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

definitivamente a la pretensión de establecer relaciones causa-efecto entre sistema electoral y de partidos en la convicción de que «el sistema electoral es un elemento entre muchos del sistema político global, una variable del poder político a la que no debe concederse un trato de favor» (63). Hoy, antes que hablar de «leyes», para referirse a estas influencias se refiere la utilización de otra terminología, como son «reglas», «hipótesis» y en especial de «condiciones facilitantes» y «obstaculizantes», esto es, de «leyes de tendencia» (64).

El sistema electoral vasco viene constitucional y estatutariamente definido como un sistema de representación proporcional. El Parlamento vasco, por otra parte, tras las elecciones de febrero de 1984, ha quedado integrado por cinco fuerzas políticas. Existiría, entonces, la tentación de explicar ambos fenómenos acudiendo a la generalización de Duverger sobre el efecto multiplicador de la representación proporcional, que implícitamente conllevaría la confianza en que una labor de ingeniería electoral, con unas reformas calculadas y precisas, podría desembocar en la simplificación del panorama político vasco. Sin embargo, como ha puesto de relieve Sartori, no es cierto ese efecto multiplicador de los sistemas proporcionales, antes bien, un sistema proporcional «puro» carece de efectos, y en ese sentido facilita la libertad de proliferación de los partidos de modo negativo, sencillamente porque no penaliza su multiplicación. Pero, de hecho, casi todos los sistemas proporcionales realmente existentes son impuros y en estos casos su influencia es también reductora, si bien en una intensidad más atenuada que la correspondiente a los sistemas mayoritarios (65).

Desde esta perspectiva no parece fundado considerar el número de los partidos parlamentarios como una consecuencia del sistema electoral, sino más bien el reflejo y expresión de las divisiones y conflictos que surcan la sociedad vasca, y en cuanto tal un dato previo e independiente en lo sustancial de la regulación del procedimiento electoral. El número de

(63) J. M. COTTERET y C. EMERI, *ob. cit.*, pág. 112. No obstante, es posible encontrar algunas excepciones, como, por ejemplo, GIANFRANCO CIAURRO, quien afirma: «De hecho es indudable que en regímenes democráticos parlamentarios los mecanismos electorales están ligados por una estrecha relación de causa-efecto con las líneas de desarrollo del sistema político y del subsistema de partidos del que constituyen su soporte» («La legislazione elettorale italiana e i suoi effetti sul sistema politico», en *Il Politico*, núm. 1, 1977, pág. 27).

(64) GIOVANNI SARTORI, «La "leggi" sulla influenza dei sistemi elettorali», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1, 1984, págs. 3-40.

(65) *Ibidem*, págs. 23 y 24.

los partidos políticos vascos está más bien en función del carácter bidimensional del espacio político, en la que al eje clásico izquierda-derecha se añade la línea de fractura nacionalismo-no nacionalismo. Toda consideración de los posibles efectos de un sistema electoral dado debe fijar previamente cuáles son las características del sistema de partidos sobre el que va a incidir (66), y es claro que en el presente caso el sistema de partidos políticos vascos cuenta con unas características acusadas que preexisten al sistema electoral.

Por lo que hace a la eficacia restrictiva del sistema electoral vasco, un primer dato significativo es el de los votos absolutamente nulos en cuanto a sus resultados, esto es, el de aquellos votos que por haber ido a parar a partidos sin representación parlamentaria no han tenido ningún peso específico en la distribución de escaños. El número total de este tipo de votos en las últimas elecciones autonómicas ha sido de 31.423, lo que sobre un total de 1.074.028 votos válidos emitidos representa un 2,92 por 100 (67). En lo que se refiere a este punto, el sistema electoral vasco manifiesta una escasa eficacia restrictiva, pues apenas un escaso 3 por 100 de los votos válidos son los que se han «perdido» irremisiblemente. En este caso, más que la pureza de la proporcionalidad, resulta determinante la relación escaños-habitantes, que al ser baja —en especial en Alava— per-

(66) Son muchos los autores que han señalado esta circunstancia. JEAN BLONDEL afirmaba que «cualquier cálculo del efecto que los sistemas electorales tengan a nivel nacional, partiendo del que tengan a nivel de distrito, ha de estar basado en la hipótesis de que los partidos que existen a nivel de distrito son los mismos en los distintos distritos...» (*Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, págs. 228-229). El conocimiento de la implantación y concentración del voto de los partidos es, a todas luces, imprescindible para conocer el eventual efecto atribuible al sistema electoral. Por lo mismo, FULCO LANCHESTER, *ob. cit.*, pág. 148, señalaba que la mejor contribución para corregir las leyes de DUVERGER consiste en la introducción del concepto de *estructuración del sistema partidario*. Siguiendo esta línea, G. SARTORI, «La "leggi" sulla influenza...», *ob. cit.*, distingue entre sistemas partidarios estructurados y no estructurados, siendo los primeros «cuando está integrado de o por partidos de masa. En ese momento, el sistema partidario es percibido y aceptado por el electorado más o menos como todos nosotros somos inducidos a aceptar un sistema de viabilidad: éste es y es como es.» Este sistema estructurado es un sistema «fuerte», y es el que permite que puedan existir leyes sobre la influencia nacional, a nivel agregado, de los sistemas electorales. En caso contrario, en un sistema partidario «débil», de escasa o nula estructuración, la influencia de los sistemas electorales queda en buena parte confinada al estricto marco de cada circunscripción (págs. 19 y 20).

(67) Los datos oficiales de las elecciones celebradas el 26 de febrero de 1984 aparecen publicados en el BOPV, núm. 47, de 12 de marzo de 1984.

mite que incluso cantidades menguadas de votos tengan su traducción en escaños parlamentarios. Claro que este mismo dato puede ser atribuido también a la propia estructura del sistema partidario, pues, por una parte, los cinco partidos parlamentarios han obtenido escaños en cada una de las tres circunscripciones, y por otra, esos 31.423 votos perdidos han ido a parar a cinco formaciones políticas marginales y muy minoritarias, de las que, salvo el PCE-EPK y Auzolan, cabe afirmar que se trata de grupúsculos sin ninguna relevancia social digna de mención.

Si de este primer dato evidentemente rudimentario se pasa a considerar los niveles de sobre-subrepresentación de los distintos partidos, los resultados que se obtienen son también muy ajustados.

<i>Partidos</i>	<i>Número de votos</i>	<i>Número de escaños</i>	<i>% sobre votos válidos</i>	<i>% sobre escaño</i>	<i>Costo medio de cada escaño</i>
PNV	451.117	32	42,1	42,6	14.099,3
PSE-PSOE	247.786	19	24	25,3	13.041,3
HB	157.389	11	14,65	14,6	14.308
CP	100.581	7	9,45	9,3	14.368,7
EE	85.671	6	7,98	8	14.278,5

A la vista del cuadro, es preciso reconocer que, al menos por lo que hace a estas últimas elecciones autonómicas, el sistema electoral ha tenido una incidencia muy escasa, prácticamente nula. En la distribución de escaños, los porcentajes de votos obtenidos por cada partido, con pequeñas variaciones, prácticamente se superponen a los porcentajes de escaños atribuidos (68).

El sistema electoral vasco se ha comportado con una proporcionalidad casi perfecta a la vista de sus casi nulos efectos en el reparto de los escaños, lo que resulta sorprendente si se considera, por una parte, que la fórmula electoral empleada, el sistema D'Hondt, es de las menos proporcionales y que, por otra, la asignación de escaños a cada circunscripción no guarda proporción con sus respectivas poblaciones.

Dos factores combinados pueden contribuir a explicar estas disonancias. Por una parte, el que el tamaño de las circunscripciones sea grande

(68) La misma apreciación en EDUARDO VIRGALA FORURIA y JESÚS EGUIGUREN IMAZ, «Elecciones del 26 de febrero de 1984 en la Comunidad Autónoma vasca. Análisis de los resultados y sistema de partidos resultante», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 9, mayo-agosto 1984, pág. 440.

(veinticinco) y, además, homogéneo en toda la Comunidad Autónoma es un factor que mejora la proporcionalidad y que contrarresta las consecuencias del método D'Hondt. De otra, el que las cinco fuerzas parlamentarias mantengan una cierta homogeneidad en su implantación política en las tres circunscripciones electorales resta influencia al desequilibrio de la relación escaños-habitantes que media entre Vizcaya y Alava. Así, PNV y PSE-PSOE, las dos primeras fuerzas políticas a nivel de toda la Comunidad Autónoma, lo son igualmente y por ese mismo orden en cada una de las tres provincias. En cuanto a HB, la tercera fuerza política en Euskadi, ocupa esa misma posición en Vizcaya y Guipúzcoa, en tanto que en Alava permuta el puesto con Coalición Popular y pasa a situarse como cuarta fuerza política a nivel provincial. Por último, EE ocupa el último lugar entre las fuerzas parlamentarias a nivel global, así como en Alava y Vizcaya, mientras que en Guipúzcoa asciende a ocupar la cuarta posición permutando el puesto con la Coalición Popular. Es, pues, esta relativa homogeneidad en la distribución de sus apoyos electorales a través de las tres provincias la que permite que se mantenga este equilibrio entre los porcentajes de votos y la de escaños obtenido (69). Nada impediría, sin embargo, que en otras circunstancias —piénsese, por ejemplo, en una fuerza política con una especial y poderosa implantación en Alava— este mismo sistema electoral produjera resultados mucho menos proporcionales.

Como quiera que sea, es preciso reconocer que en su primera aplicación, el sistema electoral vasco se ha comportado como un sistema con alto grado de proporcionalidad, de efectos distorsionantes muy escasos, si bien es plausible sospechar que esta correspondencia entre votos y escaños es en buena medida fruto de una conjunción de factores extraños al propio sistema electoral y más bien atribuible a la propia estructuración del sistema de partidos.

(69) Esta homogeneidad en la distribución de la implantación electoral de los partidos ha sido igualmente señalada por E. VIRGALA y J. EGUIGUREN, *ob. cit.*, página 440.

V. NOTAS