

# SISTEMAS ELECTORALES, ESTADO DE LAS AUTONOMIAS Y COMUNIDADES AUTONOMAS

Por JOSEP M. VALLES

- I. La interrelación de dos procesos políticos paralelos: Instauración de la democracia y redistribución territorial del poder. Su expresión en el ámbito de los sistemas electorales.
- II. Influencia de la dinámica autonómica sobre el sistema electoral estatal.
  - 1) El período anterior a las elecciones de 1977. Los condicionantes normativos del Real Decreto-ley 20/1977 y los resultados de 15 de junio de 1977.
  - 2) El período constituyente. Las disposiciones constitucionales en materia electoral y las elecciones de 1979.
  - 3) La «concertación» autonómica. Las propuestas de reforma electoral y las próximas elecciones generales.
- III. Influencia de la dinámica política estatal sobre los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas.
  - 1) Los datos legales.
    - A) La Constitución.
    - B) Los Estatutos.
  - 2) Elecciones y sistema de partidos en las Comunidades Autónomas.
    - A) La «dimensión» de las elecciones en las Comunidades Autónomas.
    - B) El comportamiento.
    - C) Los sistemas de partidos.
- IV. Observaciones finales sobre la función legitimadora de las elecciones en los dos procesos paralelos.

## I

Bajo el enunciado general de «Sistemas electorales, Estado de las Autonomías y Comunidades Autónomas» (1), me propongo plantearles algunas cuestiones suscitadas por el doble proceso de transformación que experimenta nuestra organización política desde 1977: por una parte, la puesta en marcha de instituciones de participación homologadas con la tradición liberal-democrática vigente en las sociedades del capitalismo avanzado; por otra parte, la redistribución territorial del poder político que intenta rectificar la secular inercia centralista de nuestro Estado.

Ambos procesos conllevan, como mínimo, un doble plano de incidencia. Se manifiestan en el orden de la modificación jurídico-institucional, pero también se expresan en el campo de los comportamientos colectivos e individuales de los actores sociales.

Por esta misma razón, quien desee abordar el análisis de este proceso de cambio debe recurrir por igual al instrumental que suministra el derecho público —y, en particular, el derecho electoral— de un lado, y al que ofrece la ciencia política —y, en particular, en lo que se refiere a partidos políticos y comportamientos electorales— de otro.

Si añadimos a esta doble exigencia que el resultado final de ambos procesos de cambio es aún incierto, quedará de manifiesto el carácter tentativo de las reflexiones que siguen. Digo que el resultado final es aún incierto porque tanto la dinámica democratizadora como la dinámica autonomista han visto modificados —en estos últimos años— ya sus objetivos, ya los ritmos de actuación. Sometida a la lógica influencia de presiones encontradas, la resultante final de ambos procesos se sitúa sólo en el terreno de lo entrevisto. Todo ello repercute en los términos del enunciado de esta comunicación que no tienen todavía contornos a los que podamos atribuir con fundamento un grado suficiente de cristalización.

En efecto: Si damos a la noción de sistema electoral un contenido más amplio que la simple enumeración de las normas legales que regulan el proceso electoral, no podemos afirmar todavía cuáles son las pautas que —con estabilidad suficiente— caracterizan la conducta de los electores y traducen en la práctica la influencia de aquellas normas legales. En otro orden de cosas, el contenido que encierra la expresión «Estado de

---

(1) Texto de la comunicación presentada en la Mesa Redonda sobre la Ley Electoral, organizada por el Centro de Estudios Constitucionales, en Madrid, los días 25 y 26 de febrero de 1982.

las Autonomías» o «Comunidades Autónomas» permanece todavía en buena medida en la esfera de proyectos políticos discrepantes.

Advierto, pues, de antemano que asumo el riesgo inevitable de admitir como buenas algunas hipótesis no verificadas, situadas todavía en el terreno de la discusión científica y, a menudo, en el orden de la polémica partidista. A partir de estas hipótesis y de algunos datos, mi objetivo es examinar, sucesivamente, algunos puntos que interrelacionan el proceso democratizador con el proceso «autonomizador» de nuestra organización política, planteando lo que a mi juicio son cuestiones abiertas.

Para ello voy a enfrentarme con el tema en dos aproximaciones sucesivas. La primera consistirá en examinar el sistema electoral general desde una concepción autonomista del Estado. La segunda abordará la relación entre dinámica política del Estado y los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. En cuanto sea posible intentaré situarme en los dos planos necesarios: el de los datos legales y el de los datos sociales, en la medida en que estén disponibles. Espero que el debate aumente o corrija, en todo caso, lo que yo mismo pueda aportar.

## II

La puesta en marcha simultánea del esquema autonómico y de las instituciones representativas permite preguntarse por la incidencia del primero sobre las segundas y, especialmente, en el procedimiento de su formación. Una primera cuestión podría formularse de la manera siguiente: ¿Ha influido la concepción autonómica del Estado en el sistema electoral estatal? Y, en caso afirmativo, ¿en qué medida y en qué dirección?

El reconocimiento político de una España plural sigue a la negación franquista del hecho. Con matices y posiciones diversas, la aceptación casi general de este dato tiene influencia de alcance diverso en tres momentos convencionales que me permito distinguir: la etapa pre-constituyente de la transición (que discurre entre julio de 1976 y junio de 1977), la etapa constituyente (que arranca de las elecciones de junio de 1977 y que puede darse por cerrada con la dimisión del Gobierno Suárez en enero de 1981) y la etapa iniciada con la investidura de Calvo-Sotelo y el frustrado golpe de febrero de 1981, y cuyo punto final está todavía por fijarse.

1. En la primera etapa, legalización de los partidos y preparación de las elecciones constituyen aspectos centrales de una transición formalizada en la Ley para la Reforma Política. En este marco, aunque se pos-

pone la legalización de las formaciones nacionalistas más radicales, los grupos moderados reciben sin dificultades su patente de actuación pública. La legitimidad —que no la legalidad— de su posición permite a los líderes de las formaciones nacionalistas ejercer un papel de relativa importancia en esta etapa pre-constituyente de la transición.

Por lo que respecta a la preparación de las elecciones, la normativa electoral es terreno de discusión y de aparente negociación entre Gobierno y oposición (2). A pesar de que la oposición formula propuestas de normas electorales hecho nacional con reconocimiento de las nacionalidades y regiones, el eje de la discusión se sitúa sobre todo en la previsible ventaja comparativa que pueden obtener las fuerzas derechistas de carácter continuista con respecto a las formaciones de izquierdas: en la decisión sobre los distritos y su magnitud se cifra especialmente esta discusión, que se decanta claramente en beneficio de las posiciones del Gobierno.

Puede decirse que la presión autonomista consigue su único reconocimiento en la supresión de cualquier «barrera mínima» de ámbito estatal, que implicaría casi automáticamente la desaparición parlamentaria de las formaciones nacionalistas y regionalistas.

El resultado final nos lo da la combinación de elementos legales contenidos en la disposición de la Ley para la Reforma Política y el Real Decreto-ley 20/1977 sobre normas electorales. Veamos lo que supone para la perspectiva de análisis que hemos adoptado.

A) La estructura de representación parlamentaria bicameral presta un homenaje verbal a la representación de territorios, pero se aleja claramente de toda «tentación» de bicameralismo federal. Lo examinamos a continuación, tratando sucesivamente el prorrateo y la proporcionalidad del sistema.

a) Tanto para el Congreso como para el Senado, el distrito va a ser —con excepción de las islas y de las plazas de soberanía— la provincia administrativa. Son importantes las razones que abonan la opción provincial respecto de otras, pero también es cierto que la «provincia» constituye justamente la más clásica negación —en su uniformidad— de la afirmación pluralista de España.

Menos explicable es —desde la perspectiva adoptada para analizar el tema— que el carácter bicameral del Parlamento no se aproveche para

---

(2) Véase, sobre la génesis de dicha normativa, J. M. VALLÉS: *Reforma electoral i coordenades polítiques. Els condicionants de la normativa electoral a Espanya i a Catalunya*, Publicacions de la Fundació J. Bofill, Barcelona, 1982, págs. 16 y sigs.

señalar demarcaciones electorales diferentes para cada una de las Cámaras y apuntar al esquema propio de los Estados compuestos.

En lo que se refiere al prorrateo electoral o distribución de escaños entre distritos, es de sobra conocida la desproporcional asignación de escaños, que conlleva la práctica aparición de «voto desigual» entre los ciudadanos con derecho a sufragio de los diferentes distritos. Si analizamos el tema atendiendo a la óptica autonómica, queda de manifiesto que las diferentes nacionalidades y regiones disponen de representación considerablemente desigual en las Cortes Generales. Lo que es patente en el caso del Senado debido a la regla general de otorgar cuatro escaños a cada provincia, es también fácilmente comprobable con cálculos sencillos en el caso del Congreso.

El tema ha sido tratado con propiedad desde el punto de vista de la orientación política favorecida por este deficiente prorrateo electoral (3). Pero debe advertirse, asimismo, la importancia de la desproporción en cuanto a la representación de los territorios. En el cuadro número 1 señalamos —tanto para el Congreso como para el Senado— la situación graduada de las diferentes nacionalidades y regiones, ordenadas de mayor ventaja a mayor perjuicio representativo.

Allí puede comprobarse que la frontera entre beneficios y penalizaciones deslinda, tanto en el Congreso como en el Senado, dos grupos, en que se encuentran —casi en idéntico orden— las mismas Comunidades. Para enumerar sólo las penalizadas, diremos que se trata en líneas generales de las más densamente pobladas, y (salvo Madrid) situadas en la periferia peninsular. Así, la población conjunta de todas ellas, que representa algo más del 60 por 100 de la totalidad española, tiene derecho a un 52,8 por 100 de los escaños en el Congreso y respectivamente a un 38,6 por 100 de los escaños del Senado.

Aplicando aquí un supuesto principio de solidaridad de representación entre nacionalidades y regiones, se haría imprescindible —como veremos más adelante— proveerse de un «fondo de compensación interterritorial» de escaños que equilibrara las desigualdades registradas.

b) La segunda repercusión de los elementos normativos puede darse en el plano de la representatividad política, es decir, en el grado de pro-

(3) Entre otros, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales*, en *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, págs. 187 y sigs. Asimismo, M. SATRÚSTEGUI: *El marco jurídico: la legislación electoral*, en J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA: *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1979, págs. 27 y sigs.

## CUADRO NÚM. 1

## PRORRATEO ELECTORAL

Habitantes por escaño (en miles, según población 1977)

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	SENADO
Melilla ... .. 55	Rioja... .. 50
Ceuta... .. 63	Melilla ... .. 55
Rioja... .. 63	Ceuta ... .. 63
Castilla-León ... .. 76	Castilla-León ... .. 68
Castilla-Mancha.. ... .. 81	Castilla-Mancha.. ... .. 77
Aragón ... .. 86	Aragón ... .. 86
Euskadi... .. 90	Navarra... .. 102
Extremadura ... .. 93	Cantabria ... .. 103
Navarra... .. 102	Baleares... .. 106
Cantabria ... .. 103	Canarias... .. 107
Baleares... .. 106	Extremadura ... .. 111
Galicia ... .. 106	Euskadi... .. 135
Canarias... .. 107	Galicia ... .. 151
Media España... .. 108	Media España... .. 151
Andalucía ... .. 110	Andalucía ... .. 166
Asturias... .. 117	Asturias... .. 194
País Valenciano ... .. 124	Murcia ... .. 199
Murcia ... .. 124	País Valenciano ... .. 256
Cataluña ... .. 128	Cataluña.. ... .. 272
Madrid ... .. 144	Madrid ... .. 509

porcionalidad que ofrece la distribución de escaños entre las diversas fuerzas políticas concurrentes. Se trata de la proporcionalidad electoral propiamente dicha, que persigue —sin alcanzarlo del todo— la meta de que todo sufragio posea una influencia equivalente en el momento de la distribución de escaños.

Como es bien sabido, la proporcionalidad efectiva de un sistema no deriva únicamente de la fórmula que se aplica, sino del efecto combinado de otros factores: magnitud del distrito, eventual barrera electoral, sistema de fuerzas políticas concurrentes, comportamiento tendencial de los electores, etc. Esta repercusión de variables diferentes requiere un análisis más detallado del que aquí ofrecemos sólo algunos rasgos.

Podemos preguntarnos, ante todo, en qué medida la normativa elec-

toral vigente perjudica o aventaja a las diversas fuerzas políticas, atendiendo a su base territorial, ya abarque todo el ámbito estatal, ya se concentre en determinadas nacionalidades o regiones.

En cuanto a la magnitud de los distritos, sabemos que el predominio de circunscripciones de baja magnitud es un hecho fundamentalmente desproporcionador, tal como se ha puesto repetidamente de relieve (4). La aplicación de la fórmula d'Hondt —como variante de la fórmula de la media más elevada— ha acentuado en tales distritos aquel efecto de desequilibrio representativo.

Sin embargo, el juego combinado de ambos elementos no ha producido siempre un mismo catálogo de beneficiarios o de perjudicados. La resolución de la atribución de escaños en el ámbito del distrito otorga un peso determinante al cuadro de fuerzas concurrentes en cada uno de ellos, y, en último término, señala beneficiarios y penalizados en función del mismo.

Hay que atender, pues, a este cuadro para poder responder a nuestro interrogante. Cuando el ámbito de competición contempla enfrentados a los grandes partidos estatales, a ellos va el beneficio, y los demás —sean o no de orientación nacionalista o regionalista— pagan el perjuicio. Por el contrario, cuando éstos últimos partidos son competidores privilegiados en su respectiva zona de actuación, el efecto desproporcionador les afecta positivamente.

Este es el caso del PNV y de CiU, en Euskadi y Cataluña, respectivamente. No se da, en cambio, esta ventaja para el PSA en Andalucía, donde en ninguno de sus distritos electorales ha escalado las dos primeras posiciones. El cuadro número 2 pone de manifiesto la situación diferenciada de las tres fuerzas políticas en sus respectivos ámbitos.

La situación descrita se contraponen a otras dos posibles configuraciones del sistema electoral, que modificarán total o parcialmente el ámbito de atribución de escaños. En efecto, una aplicación de votos agregados a escala estatal sería claramente desventajosa para los partidos nacionalistas o regionalistas, mientras que una remisión —total o parcial— a la agregación de votos a escala de región o nacionalidad mejoraría en algunos casos la posición de los partidos que se mueven exclusivamente en ámbitos subestatales (5).

(4) Entre otros, D. NOHLEN: *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen*, Piper, Munich, 1978, págs. 64 y sigs.

(5) Un ejemplo de aplicación, según los criterios citados, en J. M. VALLÉS: *Reforma electoral...*, ob. cit., págs. 25 y sigs.

## CUADRO NÚM. 2

PROPORCIONALIDAD ELECTORAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS  
CON PARTIDOS NACIONALISTAS REPRESENTADOS EN LAS CORTES  
GENERALES

	<i>Elecciones 1977</i>		<i>Elecciones 1979</i>	
	<i>(en miles)</i>	<i>(Índice)</i>	<i>(en miles)</i>	<i>(Índice)</i>
<i>Euskadi</i>				
Media votos por escaño...	49,5	1	49	1
AP-CD. ... ..	71	1,18	—	—
UCD ... ..	35	0,58	34	0,69
PNV ... ..	36,3	0,60	39,5	0,80
PSOE... ..	37,7	0,62	38,4	0,78
EE... ..	60	1,21	80	1,63
HB.. ... ..	—	—	50,6	1,03
<i>Cataluña</i>				
Media votos por escaño...	66	1	64	1
AP-CD. ... ..	108	1,63	107	1,67
CC-UCD... ..	57,2	0,86	47,6	0,74
CiU ... ..	46,7	0,70	60,5	0,94
ERC ... ..	143	2,16	123	1,92
PSC-PSOE. ... ..	58	0,87	51,6	0,80
PSUC... ..	69	1,04	64,1	1
<i>Andalucía</i>				
Media votos por escaño...	—	—	50,4	1
UCD ... ..	—	—	38,9	0,77
PSA ... ..	—	—	65	1,28
PSOE.. ... ..	—	—	42	0,83
PCE ... ..	—	—	56	1,11

Cabe señalar, además, que la aplicación de la fórmula d'Hondt a distritos de escasa magnitud —al desvirtuar su definición proporcional— engendra comportamientos de voto similares a los que presentan los sistemas de tendencia mayoritaria, acentuando la dinámica bipartidista en el ámbito de circunscripción. Con ello se beneficia —en el contexto español— a los dos grandes partidos estatales, cuya presencia en el plano de la comunicación y de la propaganda es lógicamente superior.

c) Debemos mencionar en último término el recurso a la «barrera mínima» de sufragios exigida para participar en la distribución de escaños. Justificada en principio como medio para evitar la excesiva fragmen-

tación de la representación parlamentaria, la «barrera mínima» puede ser eficaz instrumento para impedir la traducción político-representativa de las específicas dinámicas políticas de las comunidades y regiones. Establecer un techo de alcance estatal significa generalmente obstaculizar el acceso al Parlamento de los partidos de nacionalidades y regiones.

El Real Decreto-ley 20/1977 señaló únicamente una «barrera mínima» de alcance circunscriptoral que, en la inmensa mayoría de los distritos, fue prácticamente inoperante debido a la dinámica mayoritaria y bipartidista impuesta por su baja magnitud y por la aplicación de la fórmula d'Hondt. Así, pues, en su modalidad presente no parece que este factor de la regulación electoral posea particular incidencia en el tema que nos ocupa, puesto que no ha alterado de manera sustantiva la proporcionalidad del sistema, más allá de las deformaciones que le han infligido los elementos antes mencionados: magnitud del distrito y fórmula de la media más elevada.

De lo que acabo de exponer someramente, puede concluirse que el sistema electoral establecido en 1977 ha sido reactio al reconocimiento de la dinámica autonomista, estableciendo discriminaciones importantes en cuanto a la adecuada representación de las Comunidades Autónomas, como efecto de un prorrateo electoral acusadamente sesgado. En cambio, su sensibilidad a la representación de los partidos de las nacionalidades y regiones ha sido desigual, según el peso respectivo de dichos partidos en su ámbito de operaciones. En el caso del Senado, es válida la primera afirmación —prorrateo electoral desigual— y se intensifica el efecto contenido en la segunda, debido al carácter mayoritario de la elección.

2. Por obra de las elecciones de junio de 1977, se configura un mapa político caracterizado por el predominio compartido de dos grandes fuerzas estatales (UCD y PSOE) y la presencia importante de partidos nacionalistas en sólo dos Comunidades históricas: Euskadi y Cataluña. La segunda etapa de la transición se caracteriza —en lo que aquí nos interesa— por el consenso constituyente, de una parte, y por la extensión a todo el Estado de los llamados regímenes pre-autonómicos, que propiciaban la confusión entre un programa de descentralización administrativa y un proyecto de reconocimiento de autonomía política.

La Constitución de 1978 y las elecciones generales de 1979 son los datos que nos permitirán continuar el hilo de nuestra reflexión, de acuerdo con la respuesta que demos a dos cuestiones: ¿Qué incidencia tiene el período sobre el sistema normativo electoral? ¿Qué repercusión se acusa en el orden de los comportamientos electorales?

A) Por lo que se refiere a los aspectos normativos, la dinámica autonomista actúa intensamente sobre el proceso constituyente. El futuro modelo de Estado es centro de un debate que tiene como resultado la regulación de aspectos competenciales e institucionales en el Título VIII. No es éste lugar para referirme en detalle a las características y a los efectos de esta pieza central de la tarea constituyente de 1977-1978. Sólo me interesa resaltar los elementos que más directamente inciden sobre el asunto que me ocupa.

Debe constatar, ante todo, el fracaso de las posturas federalizantes que algunos partidos habían incorporado a sus programas constituyentes. Sin embargo, el texto constitucional de 1978 contiene, a mi juicio, un compromiso sobre el tema de carácter claramente renovador respecto del pasado español. Este compromiso es de naturaleza doble porque, de un lado, afecta al ámbito de lo simbólico-emblemático (aceptación del término «nacionalidad», cooficialidad de idiomas y banderas, alusión directa o indirecta a derechos históricos), y, de otro, se expresa en el ámbito competencial-institucional (distribución de áreas de decisión y definición de instituciones políticas propias para las Comunidades Autónomas).

Nos hallamos, pues, ante un Estado unitario que reconoce y garantiza el derecho a la diferencia en la personalidad política de los colectivos que la integran. Pero no se llega —como dijimos— a la aceptación de una perspectiva federal. En consecuencia, el bicameralismo de nuestra Constitución de 1978 no encaja, ni en la composición ni en las competencias respectivas de las Cámaras, con la pauta que el Derecho constitucional suele reconocer ordinariamente en los Estados federales.

Así, los criterios de prorrateo o asignación de escaños predeterminados en la Constitución no apuntan a equilibrar la presencia parlamentaria de los diferentes territorios o Comunidades: antes al contrario, apuntan a descompensar la representación de los mismos en las Cortes Generales, tal como hemos anticipado más arriba. Tampoco puede decirse que las escasas atribuciones reservadas a la Cámara Alta posean un alcance determinante en la dirección de la política general del Estado o en la regulación de las relaciones entre éste y las Comunidades Autónomas que deban integrarlo. La relativa superfluidad de esta segunda Cámara en su configuración presente ha sido puesta de relieve por algunos comentaristas.

Los rasgos principales de la normativa electoral resultante de la Ley para la Reforma Política y del Decreto-ley 20/1977 son recogidos fundamentalmente en los artículos 68 y 69 de la Constitución. La relativamente

reducida composición del Congreso, la elección de la provincia administrativa como circunscripción (con las excepciones insulares y de las plazas de soberanía), los criterios para la asignación de escaños o prorrateo electoral y la constitucionalización de la proporcionalidad para la elección de la Cámara Baja respetan las líneas generales de la normativa que rigió los comicios de 1977. Señalemos, sin embargo, que la Constitución no impone la fórmula mayoritaria en el caso del Senado y deja abierta la determinación de una concreta fórmula proporcional en el caso del Congreso (6).

A la espera de una nueva legislación electoral, no podemos todavía valorar en su alcance total el posible efecto de tales prescripciones constitucionales. En otro trabajo he apuntado algunas posibilidades de reforma que, moviéndose a mi juicio en el campo fijado en el código fundamental, llevarían a una mayor traducción en el esquema representativo de la afirmación constitucional de un derecho a la diferencia por parte de las nacionalidades y regiones que integran el Estado (7).

En el caso del Congreso, se trataría fundamentalmente de mejorar la proporcionalidad en el prorrateo electoral y de adoptar una fórmula que respetara con mayor rigor la exigencia de proporcionalidad establecida por la Constitución. En el caso del Senado, asimismo debería hacerse compatible la «provincialización» de la elección con una fórmula electoral que corrigiera en lo posible la incidencia de aquélla en la desproporcionalidad de la representación.

Pero este es tema que se escapa por ahora a lo que pretendemos exponer aquí. En tanto no se concreten, pues, las características de una nueva Ley Electoral, me basta concluir que la Constitución de 1978 se manifestó en este punto poco coherente con su propio proyecto de innovación en cuanto al modelo del Estado que, de un esquema uniformista y centralizador, debería pasar a una estructura pluralista y descentralizada.

B) Pero a esta perspectiva legal debemos añadir algunas consideraciones extraídas de los datos revelados por las elecciones de marzo de 1979. Sin posibilidad de aprobar una nueva legislación electoral, la consulta de 1979 se llevó a cabo —como es sabido— bajo la regulación del Decreto-ley 20/1977, con la corrección de alguno de sus extremos en materia

---

(6) Véase M. CACIAGLI: *El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69*, en GARCÍA DE ENTERRÍA-PREDIERI (eds.) *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 505 y sigs.

(7) Véase J. M. VALLÉS: *Reforma electoral*, ob. cit., *ibid.*

de incompatibilidades e inelegibilidades y en materia de asignación de escaños a los territorios insulares (Disposición transitoria octava).

Los resultados electorales de 1979 nos dan algunos indicios para señalar algunas tendencias básicas en el comportamiento electoral y en su gama de preferencias en los diferentes ámbitos territoriales. Dos movimientos pueden registrarse, a mi juicio, como merecedores de atención.

a) Por una parte, se denota una tendencia general a la intensificación de la dinámica bipolar o bipartidista UCD-PSOE, si analizamos la elección en el ámbito de distrito, donde se inscribe la efectiva decisión del votante. Una breve comprobación sobre los datos nos justifica esta afirmación.

El porcentaje agregado de los dos mayores partidos estatales —en relación al total de votos expresados en cada distrito— aumenta en 39 circunscripciones, si comparamos los resultados de 1977 con los de 1979. Un mismo porcentaje se mantiene en dos distritos y disminuye, en cambio, en otros once.

Por otra parte, el grado de concentración de voto sobre los dos partidos mayores es también considerable. Para 1979, en 33 distritos, UCD y PSOE reúnen en conjunto el 70 por 100 o más de los votos expresados, mientras que sólo en 13 provincias alcanzan globalmente menos del 60 por 100 de los mismos. El cuadro número 3 nos lo señala con algún detalle.

CUADRO NÚM. 3

<i>Distritos donde el voto agregado (%) UCD + PSOE entre 1977 y 1979</i>	<i>Aumenta</i>	<i>Disminuye</i>
	39	13
<i>Distritos donde el voto agregado (%) UCD + PSOE se sitúa entre</i>	<i>Elecciones 1977</i>	<i>Elecciones 1979</i>
80-100. . . . .	7	14
75-79... . . . .	11	10
70-74... . . . .	10	9
65-69... . . . .	11	6
60-64... . . . .	4	3
1-59... . . . .	9	10

La extensión —número de distritos— y la intensidad de la concentración bipartidista de las preferencias electorales es, pues, un dato muy relevante para comprender el peso de la dinámica política y partidista estatal sobre los diferentes comportamientos a escala del distrito.

b) Pero esta primera constatación debe ser acompañada con una segunda, que en parte refuerza y en parte modifica las tendencias de voto manifestadas entre 1977 y 1979. En algunas nacionalidades se estabiliza en sus líneas generales un esquema de distribución de preferencias diferenciado del dualismo estatal. Es el caso de Euskadi y Cataluña, debido a la presencia de partidos propios y a una pauta diferenciada en el reparto de influencias electorales entre aquéllos y los partidos de ámbito estatal. Pero también se confirma —aunque mitigado— el carácter diferencial del comportamiento de Galicia, donde la elevada abstención y la distribución del voto de centro-derecha entre UCD y AP se distingue de la registrada a escala estatal.

La modificación o la novedad se da en los casos de Andalucía y de Canarias, donde las elecciones de 1979 contemplan el surgimiento de una tendencia electoral nacionalista de relativa envergadura, modificando el patrón general que tales Comunidades habían «respetado» en 1977. A esta nueva presencia se debe, precisamente, el retroceso del voto agregado UCD-PSOE en los distritos en que compiten con relativo éxito.

Podría decirse, pues, que las elecciones de 1979 producen a escala estatal un reforzamiento de las posiciones de los dos grandes partidos, y, en consecuencia, les atribuyen una ventaja diferencial en su representación parlamentaria. Pero, al mismo tiempo, se consolidan en algún caso y emergen en otros, esquemas alternativos de competencia que responden a dinámicas políticas particulares. Tales dinámicas toman apoyo en los mecanismos electorales que les favorecen —aplicación del d'Hondt en distritos de baja magnitud— y consiguen superar los obstáculos —peso de las campañas estatales, atracción del «voto útil»— que el mismo sistema electoral les presenta.

c) Cabe también señalar un tercer elemento de la vida política del período que acotamos. Me refiero a la repercusión de la dinámica «autonomista» en el seno de casi todos los partidos estatales. Combinándose con otros factores de crisis. UCD, PSOE y PCE experimentan tensiones internas, cifradas en la oposición entre órganos centrales y plataformas regionales o nacionales. UCD conoce este tipo de tensión en Galicia, Cataluña, Andalucía, Euskadi; el PSOE la experimenta en Galicia, País Valenciano, Navarra-Euskadi, y, en algún modo, en Cataluña. Para el PCE hay que

remitirse asimismo a Euskadi, Galicia, País Valenciano. Sólo AP se muestra impermeable a esta fuente de tensiones, como prueba de su despego respecto de cualquier planteamiento de reforma del Estado que vaya más allá de una descentralización administrativa, ineludible por razones técnicas en un Estado fuertemente centralizado.

Así pues, para las otras tres fuerzas políticas estatales se convierte en motivo de enfrentamiento la asimilación de la dinámica política e institucional que marca la Constitución. No todos los sectores de un mismo partido son igualmente sensibles al hecho nacional-regional, ni todos sus aspectos organizativos responden adecuadamente a la nueva redistribución del poder político que se predica del Estado de las autonomías. En alguna medida, estas tensiones ganan fuerza en virtud de la puja autonomista a que se dedican los grandes partidos estatales, especialmente UCD y PSOE, en la etapa del «café para todos». Los correspondientes aparatos territoriales de ambos partidos reivindican un más extenso ámbito de decisión en consonancia con la dinámica «pre-autonomista», sin que deba descartarse la utilización de tales reivindicaciones como bazas para una batalla de alcance superior en el vértice último del partido.

3. En la tercera fase de la transición que se inicia con la «defenestración» de Suárez, la investidura de Calvo-Sotelo y el golpe de Estado frustrado del 23 de febrero, la dinámica autonomista entra en un período de reflujo. Para explicarlo debe acudir, por un lado, a la acción de las resistencias tradicionales a lo que significaría el cambio de distribución del poder político y, por otro, a la rectificación emprendida por los grandes partidos políticos estatales que pactaron el programa constituyente y autonomista.

Las resistencias tradicionales se expresan en la posición de la patronal, en la actitud de sectores de la alta Administración y en la irritación de los medios militares. Para algunos sectores de la patronal, la redistribución de poder puede derivar hacia un control más directo de algunas actividades económicas privadas, control que —en algunos casos— puede pasar a ser ejercido por partidos políticos de izquierda. Se invoca la amenaza de una hipotética fractura de la unidad de mercado, que no tiene base en las escasas competencias económicas atribuidas a las Comunidades Autónomas, pero que expresa el temor a una más directa vigilancia de sus propias decisiones por parte de representantes políticos (8).

(8) El tema ha sido tratado para el caso italiano por F. GALGANO: *Le istituzioni dell'Economica Capitalistica*, Zanichelli, Bolonia, 1980 (2.ª ed. aumentada), páginas 35 y sigs.

Para la alta Administración, el proceso autonómico se entiende como un peligroso «vaciado de Estado», que quedaría residualizado. La afirmación de que las Comunidades Autónomas «son también Estado» no encaja con la óptica tradicional de una Administración central que no ha conocido otro *partenaire* que una débil Administración provincial y local, situada en posición de subordinación política y de dependencia financiera. Buena parte de esta alta Administración ha desembarcado ahora en los aparatos de los grandes partidos, a cuya formación ha contribuido en algún caso de manera decisiva. La pérdida de poder personal en un Estado «vaciado de contenido» se presenta como un riesgo para la buena y eficiente marcha de la gestión de los asuntos públicos.

Finalmente, los medios militares, como depositarios morales de una tradición nacionalista española uniformista, enfrentada con otras tradiciones nacionalistas periféricas, no puede asimilar las modificaciones semánticas y emblemáticas que comporta la puesta en marcha del Estado de las autonomías. Situadas en el ámbito de los valores, tales modificaciones no permiten una rápida aceptación, particularmente cuando su presentación se hace no sin ambigüedades. Quiero apuntar aquí que, a mi juicio la resistencia militar al cambio de modelo de Estado no es la única ni la primera, pero sí contiene probablemente una mayor dosis de elementos emocionales de difícil cuantificación y control, porque ha sido confiada a las fuerzas armadas la defensa ideológica —y no sólo física— de un determinado concepto de la unidad y de la identidad de España en tarea similar a la entregada a los *instituteurs* franceses en defensa de un determinado concepto de la unidad y de la identidad de la Francia republicana.

Resistencias económicas, burocráticas y militares confluyeron para recomendar lo que en diferentes momentos se ha llamado reconducción, racionalización o armonización del proceso autonómico. Tal recomendación encontró eco favorable en determinados sectores dirigentes de los partidos, preocupados a su vez por la crisis de reparto de poder interno que se abría en su interior y a la que hemos aludido más arriba.

Los resultados de este movimiento de reflujó se han formalizado en los acuerdos autonómicos y en algunos proyectos de ley sobradamente comentados y conocidos. Me interesa aquí únicamente su posible repercusión sobre los aspectos electorales de nuestra organización política.

A) Desde el punto de vista normativo, podemos atender primero a las propuestas de reforma electoral. Entre las pretensiones que contienen, puede hallarse —por ejemplo— la permanente afición mayorita-

ria de AP, con pretensión de bipolarizar decididamente la vida política estatal (9). De aquí deducimos también la intención de obstaculizar la presencia de formaciones nacionalistas, olvidando tal vez los efectos contrarios que la aplicación de la fórmula podría producir en algunos distritos.

Otras propuestas resucitan la implantación de una «barrera mínima» de carácter estatal relativamente elevada, con el fin de cerrar el paso a formaciones políticas menores y, entre ellas, a actuales o posibles partidos nacionalistas que pueden originarse en la dinámica propia de las instituciones autonómicas.

Subyace a esta pretensión la noción de que los partidos nacionalistas o regionalistas como tales deben permanecer en el ámbito político de la propia comunidad, cuando no se les considera como una deformación patológica que debe ser reprimida por los medios de que dispone la cirugía jurídico-electoral. La política estatal, en principio, debe ser monopolio de los partidos estatales, afirmando como deseable lo que frecuentemente se reprocha a los partidos nacionalistas o regionalistas, a saber, que se desinteresen de la política de Estado.

La reciente regulación que el nuevo Reglamento del Congreso aplicará a la formación de grupos parlamentarios anticipa algunos rasgos que podrían incorporarse en una futura Ley Electoral.

B) Con todo, el resultado definitivo de este cambio de signo en la tendencia a la renovación del modelo de Estado está por ver. La futura Ley Electoral podrá darnos indicios sobre su repercusión en la ordenación de los sistemas de representación política, cuando las próximas elecciones generales revelen el grado de consolidación o de mutación de los sistemas de partidos en el ámbito de las nacionalidades y regiones, así como su simetría o asimetría respecto del sistema estatal. Se me ofrece que son tres las posibles derivaciones del proceso, a partir de la situación presente:

- a) homogeneización estatal de la distribución de preferencias electorales y reducción de las asimetrías en los sistemas de partidos de las Comunidades Autónomas;

---

(9) Es conocida la insistencia del señor Fraga Iribarne en apoyo de una reforma electoral de corte mayoritario, que en su opinión favorecería el alineamiento de las fuerzas políticas en dos grandes bloques. Dejando a un lado la conveniencia de tal resultado para la estabilidad del sistema político español, debe quedar claro que una consecuencia probable de una reforma del tipo citado sería el incremento de la presencia parlamentaria de algunos partidos nacionalistas y regionalistas debido a la concentración territorial de su voto.

- b) lenta diversificación en la distribución de preferencias electorales y aumento gradual de las asimetrías;
- c) cristalización de un esquema estatal de distribución de preferencias, con la consolidación paralela de asimetrías en unas pocas Comunidades Autónomas.

No es posible, hoy por hoy, predecir cuál va a ser la resultante de una acción en la que convergen factores jurídico-institucionales, estrategias de partido y comportamientos individuales.

### III

La segunda aproximación al tema pone en relación la ordenación política del Estado y los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Se trata de indagar de qué manera y hasta qué punto pesa la dinámica política general sobre los ámbitos subestatales de las diferentes nacionalidades y regiones, para lo cual se hace preciso atender también a los aspectos legales —normativa electoral— y a los aspectos reales —distribución de preferencias y sistema de partidos.

A) La convocatoria de las elecciones generales de 1977 nos proporciona un punto de partida. Una de las incógnitas que aquella primera consulta democrática debía despejar era la posible capacidad de acogida popular de las formaciones nacionalistas y regionalistas. No es de extrañar, por tanto, que —a pesar de su carácter general— las elecciones de 1977 en Euskadi y Cataluña y, en menor medida, en otras nacionalidades y regiones, constituyeran una especie de plebiscito sobre el reconocimiento interno de su propia identidad (10). Puede decirse que tal plebiscito sólo tuvo un claro resultado afirmativo en Euskadi y Cataluña, donde las fuerzas que afirmaban su carácter de nacionales y su proyecto de autonomía fueron vencedoras relativas en la consulta. Otras posibilidades regionalistas y nacionalistas no contaron entonces con la asistencia suficiente de sus respectivos electorados naturales.

Esta disparidad de situaciones gravitó sobre todo el proceso constituyente y sobre la decisión acerca del modelo de Estado —nacionalidades y regiones, las dos vías a la autonomía, los dos techos competenciales y la concepción compleja del Título VIII, como réplica asimismo de

(10) En el caso de Cataluña, cfr. CANALS y otros: *Las eleccions de 1977 a Catalunya*, Publicacions de la Fundació J. Bofill, Barcelona, 1981. También, Equip de Sociología Electoral (U. A. B), *Atlas Electoral de Catalunya 1976-1980*, Publicacions de la Fundació J. Bofill, Barcelona, 1981.

una compleja situación real que no se dejaba encerrar en esquemas de simplificación excesiva o en recetas de manual de Derecho constitucional.

Por lo que específicamente se refiere a los sistemas electorales, el artículo 152 de la Constitución estableció la elección de la Asamblea de las Comunidades Autónomas, «con arreglo a un sistema de representación territorial que asegure además la representación de las diversas zonas del territorio». La prescripción de la proporcionalidad era aceptable, en principio, para todos los grupos políticos estatales y no estatales: sin precedentes electorales claros, la apuesta proporcional puede ser la menos arriesgada.

En cuanto a la coletilla sobre «representación de las diversas zonas del territorio», es necesario señalar que su inclusión obedece a la preocupación de los partidos conservadores por un presunto efecto negativo de los desequilibrios poblacionales sobre sus expectativas electorales.

Tales desequilibrios se dan tanto entre las provincias de un mismo territorio o comunidad como entre las diferentes zonas de una provincia, donde se dan fuertes concentraciones urbanas en contraposición a una progresiva desertización rural.

A partir de esta base constitucional, correspondía a los respectivos procesos estatuyentes la última decisión sobre los sistemas electorales correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas (11).

B) La primera fase de elaboración de Estatutos de Autonomía produce, como sabemos, los textos relativos a Euskadi y Cataluña. La cuestión de su correspondiente sistema electoral provisional —puesto que el definitivo se confía a una futura ley autónoma— queda decidida en función de la distribución de fuerzas parlamentarias que las elecciones de 1977 habían producido.

En cada caso, los diferentes grupos pretenden lógicamente el sistema electoral más adaptado a sus expectativas. La presencia que en una y otra comunidad autónoma tienen los partidos nacionalistas disminuye considerablemente el peso de consideraciones de política estatal sobre la decisión última. En ambos casos, el debate sobre el distrito y el prorrateo electoral constituyen las piezas centrales de una discusión que para Euskadi enfrenta más claramente a nacionalistas y estatualistas, mientras que en Cataluña contrapone intereses de derecha y de izquier-

(11) Para un sugerente tratamiento del tema, véase G. TRUJILLO: *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto 1981, páginas 9-55.

da. Los compromisos obtenidos favorecen en el caso vasco al PNV, mientras que en el caso catalán las expectativas de ventaja son menos previsibles, aunque apuntan por este orden a centristas, convergentes y socialistas, con algún quebranto para los comunistas.

C) Tras la discusión y aprobación de los Estatutos vasco y catalán, el itinerario estatuyente entra en un nuevo ciclo. Por un lado, influye ya la dinámica de reflujos a que me he referido anteriormente, hasta arribar a la concentración autonómica entre los dos grandes partidos estatales. Por otra parte, los territorios cuya autonomía va a reconocerse no contienen —salvo para el caso andaluz— formaciones políticas nacionalistas o regionalistas con capacidad de influencia decisiva.

Serán, por tanto, los grandes partidos estatales los que podrán determinar los mecanismos electorales de las futuras Comunidades Autónomas, cuyas preferencias políticas se reparten en situación relativamente predominante respecto de otros grupos locales.

En algún caso, la discusión por el sistema electoral ha revelado la división interna de algún partido, cuyos aparatos provinciales responden a tendencias o parcialidades personalistas en competencia. Es el caso de UCD, en Galicia.

El resultado de esta «concertación» electoral presenta, en consecuencia, rasgos comunes y rasgos diversos. Entre los rasgos comunes, figura la adopción de la fórmula D'Hondt que debe explicarse, no sólo por la familiaridad del procedimiento, sino también porque se trata del método que beneficia relativamente a los mayores partidos.

Entre los rasgos diferenciales, debemos incluir la decisión sobre el distrito. A pesar de que los acuerdos autonómicos UCD-PSOE preveían como regla general el establecimiento de distritos provinciales, los Estatutos aprobados o en trámite presentan soluciones diversas. Galicia y Andalucía adoptan los distritos provinciales. Y también lo hacen Cantabria y La Rioja, que se convierten en Comunidades uniprovinciales y, por tanto, de distrito único.

En cambio, Asturias y Murcia —otras dos Comunidades uniprovinciales— tendrán sistemas electorales con pluralidad de distritos en base a agrupación de municipios y comarcas. En el caso de Asturias son tres los distritos electorales, mientras que en el proyecto murciano van a ser cinco las circunscripciones. Nótese, en todo caso, que la población de Asturias supera a la de Murcia.

La sospecha de que en tales Comunidades se proceda a un *gerrymandering* concertado y compensado tendría su fundamento en lo que otros

autores han registrado al tratar de situaciones electorales de tendencia bipartidista (12).

2. Si atendemos ahora a los aspectos relacionados con la actuación de los protagonistas políticos —partidos y electores— en las correspondientes citas electorales de las Comunidades Autónomas, deberemos formular más interrogantes que afirmaciones, puesto que sólo en tres Comunidades —Euskadi, Cataluña y Galicia— y por una sola vez se han celebrado elecciones a su correspondiente Parlamento autónomo. De estas experiencias y de algunas proyecciones, extraemos las siguientes hipótesis, referidas respectivamente a la dimensión de la confrontación electoral, a las pautas de distribución del voto y a los comportamientos individuales.

A) Al hablar de dimensión de la confrontación electoral, quiero referirme al alcance político que adquiere por el efecto combinado de la voluntad de sus protagonistas y del contexto político general. En líneas generales, podríamos distinguir aquellas elecciones subestatales que poseen —en cuanto a *issues*, planteamientos de campaña y protagonistas— una especificidad propia, de aquellas otras en las cuales se reproduce —a escala reducida— el modelo de la confrontación estatal o nacional. El análisis de comportamientos comparados en elecciones de nivel múltiple en otros países señala situaciones diversas: elecciones regionales de dimensión política estatal, frente a elecciones regionales de dimensión específicamente localizada. En el caso español, es insuficiente la serie registrada para extraer conclusiones. Sin embargo, podemos formular algunas observaciones al respecto.

En primer lugar, debe evaluarse la influencia de los partidos nacionalistas y regionalistas en el ámbito de la consulta, distinguiendo allí donde tienen presencia efectiva o expectativa de elevada incidencia y allí donde deben ceder el paso a los grandes partidos estatales, debido a debilidad o inexistencia.

En el primer caso— para España, en Euskadi y Catalunya— la dimensión de las elecciones tendría consistencia propia, puesto que los partidos nacionalistas tenderán a hacer de cada consulta un *test* o plebiscito de afirmación colectiva, además de ofrecer alternativas o programas para la regulación de los conflictos pendientes.

En el segundo caso, las elecciones subestatales o regionales tenderían a adquirir dimensión general, es decir, a constituirse en indicadores o

---

(12) Para una exposición de la problemática planteada por la delimitación y revisión de distritos, cfr., por ejemplo, P. J. TAYLOR, R. J. JOHNSTON: *Geography of Elections*, Penguin Books, Harmondsworth, 1979, págs. 387 y sigs.

anticipos de las elecciones generales. Sería el caso de Galicia. Les correspondería a las consultas parciales el papel de indicadores de la evolución de la opinión política general, o servirían a los partidos como terreno de pruebas para nuevas estrategias en programas, alianzas o líderes. Podrían asimismo convertirse en ocasión para la demostración de fuerza en baluartes seguros, que refuercen posiciones políticas en el cuadro general. Pienso lo que han significado las primeras elecciones gallegas para AP o lo que para el PSOE puede significar el resultado de las elecciones andaluzas.

La gravitación de la política estatal sobre las confrontaciones electorales de las Comunidades Autónomas tiene además otra expresión. Me refiero a un aspecto más directamente instrumental y relacionado con la organización de las campañas: selección de candidatos, financiación de gastos electorales, presencia de los líderes estatales para reforzar a los dirigentes locales, proyección permanente de la imagen partidista y personal de los actores de dimensión estatal sobre la vida política local, etcétera.

A través de la articulación —más o menos engrasada— de las organizaciones partidistas, la dinámica política estatal incide permanentemente sobre la dinámica específica de las nacionalidades y regiones, acentuándose tal repercusión en el momento fuerte que representa una **confrontación electoral**.

Notemos finalmente que la dinámica estatal puede influir en las consultas de las elecciones mediante recursos aparentemente sencillos, como puede ser la celebración simultánea de la elección de todas las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Con ello se apunta a generar un clima de confrontación general que se aproxima a las elecciones a Cortes y, con ello, a beneficiar a los partidos estatales como principales protagonistas de aquéllas. De ahí la previsión al respecto de los acuerdos autonómicos entre UCD-PSOE que, sin atender exclusivamente a consideraciones electoralistas, no pueden desdeñar sus repercusiones en este trascendental terreno (13).

---

(13) No se ha puesto de relieve un posible efecto disfuncional de alcance político general de unas elecciones autonómicas simultáneas, cuyo resultado puede desautorizar a la mayoría parlamentaria estatal si se modifica la orientación del electorado. En tal supuesto, de no procederse a una disolución anticipada de las Cortes Generales, será discutida la continuidad de un Gobierno al que puede tacharse de moralmente minoritario. Para neutralizar este efecto, la simultaneidad debería comprender a elecciones estatales y elecciones autonómicas, mediante los oportunos expedientes de interpretación jurídica.

B) En cuanto al comportamiento de los electores, no disponemos todavía de indicaciones suficientes sobre la percepción que el ciudadano tiene de la función de las elecciones y sobre la valoración que les otorga, según su ámbito.

De manera indirecta podríamos acudir al examen del grado de abstención, comparándolo con el registrado en las elecciones generales. También la posible oscilación de preferencias partidarias según el tipo de consulta puede constituir un indicio para ponderar aquella percepción.

En cuanto a la abstención, las tres elecciones autonómicas celebradas hasta la fecha —Euskadi, Cataluña, Galicia— presentan tasas más elevadas de inhibición electoral que las registradas para las elecciones generales en las respectivas Comunidades Autónomas. Este incremento podría responder —no sólo a una confirmación de la tendencia generalizada a la baja participación— sino también a una menor identificación de parte del electorado con el significado de la consulta.

Por lo que respecta a la oscilación del voto en función del ámbito electoral, deberían analizarse diversos supuestos de itinerario de sufragio. ¿Voto a partidos estatales en elecciones estatales y voto a partidos regionales o nacionales en elecciones autonómicas? ¿Fidelidad al voto —por partido estatal o por partido nacional/regional— con independencia del carácter de la elección?

La posible influencia de la fuerte dinámica bipartidista que se da en considerable número de distritos —según apuntábamos más arriba— sobre las elecciones regionales debería ser tenida en cuenta. Pero también debería examinarse la atracción del «voto útil» sobre un elector enfrentado a competiciones políticas con dimensiones diferentes —local, regional, estatal—. Algunos trasvases de votos orientados por este criterio de «utilidad» parecen haberse dado efectivamente en las consultas sucesivas para la elección de Cortes y de Parlamentos autónomos.

Más difícil, pero altamente relevante en la línea de localizar influencias entre las dos dimensiones de la política, sería conocer en qué grado el viraje del voto de identificación (programática, ideológica o histórica) hacia un voto «útil» ocasional, puede engendrar «infidelidades» permanentes, en combinación con otros factores institucionales o de comportamiento. En todo caso, y en el estado actual de las informaciones disponibles, las incógnitas expuestas siguen sin despejarse.

C) Finalmente, por lo que hace a las pautas de distribución de voto en las elecciones hasta ahora celebradas en Cataluña, Euskadi y Galicia,

debe constatarse la confirmación en los tres casos de esquemas de distribución diversos del patrón estatal.

En el caso de Euskadi y Cataluña, la diversidad proviene de la importante presencia de los partidos nacionalistas. En el caso gallego, la diferencia estriba sobre todo en la importancia de las fuerzas de centro-derecha, con respecto a la izquierda.

Esta constancia en diferenciarse del esquema partítico estatal encubre, sin embargo, algunas alteraciones. Para Euskadi, la modificación es fundamentalmente de intensidad, puesto que la posición de los partidos nacionalistas resulta comparativamente reforzada. Para Cataluña y Galicia, la variación se da no sólo en algunas magnitudes, sino también en el cambio de orden global de preferencias: Convergència y Alianza Popular, respectivamente, pasan a ser partidos mayoritarios en aquellas dos Comunidades Autónomas.

No podemos extraer consecuencias excesivas de las constataciones anteriores, puesto que se ven limitadas a aquellas Comunidades Autónomas que ya en las primeras elecciones generales revelaron patrones de distribución de voto claramente diversos del obtenido a escala estatal.

Debemos esperar, pues, a que se elijan las Asambleas legislativas en otras Comunidades, especialmente en aquellas que han manifestado una mayor consonancia con el esquema estatal de distribución de preferencias electorales. Entonces podremos comprobar si se altera también esta concordancia, sea por modificación de las respectivas hegemonías partidistas, sea por la aparición de fuerzas políticas locales con implantación relativamente considerable.

#### IV

Las consideraciones precedentes no permiten, hoy por hoy, formular conclusiones. Pero sí me permiten, a guisa de recapitulación final, desarrollar algunas reflexiones tomando como eje la función legitimadora de los procesos electorales (14), que en el caso español puede afectar tanto a la consolidación del régimen democrático como a la eficacia y aceptación de la nueva distribución territorial del poder político.

a) En primer término, debe hacerse hincapié en el aspecto legitimador del sistema electoral en cualquier organización política democrática. Un sistema electoral percibido como «injusto» o parcial impulsa al

(14) Sobre la función legitimadora de las consultas electorales, por ejemplo, F. CARRERAS, J. M. VALLÉS: *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Blume Ediciones, Barcelona, 1977, págs. 28-32 y 193-202.

retramiento de los partidos y atenúa la motivación participativa de los electores.

En el caso español, una tardía movilización electoral hace difícilmente aceptable la afirmación de Mackenzie de que «las elecciones son un fin en sí mismas» (15), que puede ser cierta cuando se aplica a viejas democracias. En nuestra situación, las elecciones deben ir ganando su propia legitimidad para reforzar la del sistema político global. Por lo tanto, no pueden quedar sometidas a deformaciones artificiosas de sus mismos presupuestos.

Así, las contradicciones que, hoy por hoy, se dan entre las afirmaciones constitucionales de igualdad y proporcionalidad del voto y los efectos prácticos de la sistemática electoral vigente son eventuales factores disfuncionales para aquella legitimación a que hacíamos referencia. Cualquier propuesta de reforma electoral —aun partiendo de las más explicables motivaciones partidarias— debería tenerlo en cuenta.

b) En segundo lugar, es menester subrayar que el sistema electoral estatal puede operar también como factor integrador en el proyecto de construcción del Estado «de las Autonomías» o, por el contrario, puede favorecer su fracaso. Por lo mismo, cualquier decisión sobre sistemas electorales en un Estado de estructura plural ha de tener presente la capacidad de integración o de disgregación global que, según las circunstancias, puede ejercer en cada momento.

Es sabido que la proporcionalidad electoral tuvo su origen histórico en la necesidad de incorporar al ámbito político-institucional a determinadas minorías, sociales, étnicas, culturales, religiosas, etc., que de otro modo quedarían situadas extramuros del sistema y podrían convertirse en amenaza permanente para la estabilidad del mismo.

La mayor o menor representación de los partidos de las nacionalidades y regiones en las Cortes Generales puede, por tanto, ser valorada como elemento de perturbación de la homogeneidad de la representación o, alternativamente, como factor de integración política en una sociedad compleja. Extremar una conexión causal entre fraccionamiento parlamentario y estabilidad gubernamental y centrar una excesiva atención en la presencia de los grupos «nacionalistas» y «regionalistas» equivale a ignorar la complejidad de variables que influyen en la solidez de la acción de gobierno y a menospreciar el efecto integrador que la existencia de aquellos grupos posee para la estabilización general del sistema.

c) Cabe, sin embargo, plantearse como tema importante la articu-

(15) Cfr. W. J. M. MACKENZIE: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, pág. 15.

lación de los partidos políticos de ámbito estatal y subestatal. Hasta el presente, la lucha por la consolidación del derecho a la autonomía y la necesidad de afirmar las propias identidades ha separado electoralmente a partidos afines en materia socioeconómica, si bien no les ha privado de concertar parlamentariamente actuaciones y votos conjuntos.

Pero, de consolidarse la estructura autonómica del Estado, pueden esperarse otras formas de articulación entre fuerzas políticas que ocupan posiciones semejantes en la dimensión socioeconómica. Los partidos de la izquierda han intentado —no sin problemas— formas estables de cooperación, federación y fusión. Los partidos de centro-derecha —a pesar de su proximidad en la defensa de un mismo modelo socioeconómico— encuentran mayores dificultades para acordar asimismo modos de conexión organizativa.

Es cierto que, si se produjeran tales alineamientos permanentes, el panorama de las fuerzas políticas quedaría sensiblemente clarificado y se contribuiría probablemente a la consolidación, tanto del proyecto democratizador como del autonómico. Para fomentar una dinámica en dicha dirección, es posible incluso echar mano de algunos artificios de ingeniería electoral.

Sin embargo, situaciones como la apuntada son precisamente resultado de un acuerdo político previo, en este caso, sobre el modelo de Estado al que se aspira. Sólo desde esta base previa sería sólida la clarificación a que aludíamos y, con ella, se reforzaría la estabilidad del sistema. En cambio, confiar a la legislación electoral un cometido de redefinición de las fuerzas políticas puede ser empresa vana, e incluso puede alimentar fermentos de conflicto que produzcan efectos contrarios a los que se decía pretender.

Esta última observación me permite subrayar —como consideración final— la afirmación de que los sistemas electorales no pueden ser tenidos por condición necesaria y suficiente para la producción de determinados efectos políticos. A mi juicio, ni su necesidad ni su suficiencia han quedado probados por los análisis de la ciencia política, que ha puesto de relieve, en cambio, que ellos mismos son resultado de determinadas condiciones políticas.

Ello no quita, sin embargo, que posean carácter de elementos coadyuvantes en el afianzamiento o en la debilitación de algunas dimensiones importantes de la vida política, especialmente en el orden de la legitimación. Apreciar estas cualidades legitimadoras sin confundirlas con virtudes taumáticas es particularmente útil en la presente etapa de nuestra incipiente marcha democrática.

