

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS ANDALUZAS

Por OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ (1)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS Y, EN CONCRETO, DEL ANDALUZ: 2.1. *Sistema de fuentes*. 2.2. *Elementos de los sistemas electorales autonómicos*. 2.3. *Una cuestión polémica: la Administración electoral en los procesos autonómicos*.—3. EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN EL DE PARTIDOS: 3.1. *Las elecciones autonómicas de mayo de 1995*. 3.2. *Las elecciones andaluzas de 3 de marzo de 1996*.—4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En las páginas que siguen pretendemos realizar una aproximación a las normas que regulan las elecciones autonómicas en Andalucía, deteniéndonos en los efectos que las mismas provocan en el sistema de partidos y en el funcionamiento institucional de la Comunidad Autónoma andaluza. Dicho análisis ha de situarse en el marco general que diseña la Constitución y la LOREG. De esta manera, abordaremos en primer lugar el estudio de las características generales que presentan los sistemas electorales autonómicos, centrándonos en las peculiaridades del andaluz, para después analizar, a título de demostración práctica de los efectos de dichos sistemas, las elecciones autonómicas de 1995 y las andaluzas de 1996. El desarrollo de estas últimas, desde su misma convocatoria, pone de manifiesto claramente algunas de las características singulares del sistema político de Andalucía. Las conclusiones a las que llegamos son extensibles no sólo a la práctica totalidad de las Comunidades, sino también al régimen electoral general.

(1) Texto de la conferencia pronunciada el 24 de febrero de 1998 en la Diputación Provincial de Córdoba en el curso *El futuro del Estado de las autonomías*, organizado por dicha Diputación y por la Cátedra de Historia del Derecho de la Universidad de Córdoba.

En definitiva, las páginas que siguen ponen de manifiesto el difícil equilibrio entre los dos elementos clave de la democracia representativa: el *pluralismo* y la *gobernabilidad*. Tensión que cobra un especial énfasis en el funcionamiento de algunas Comunidades, en las que el sistema de partidos y determinadas características socio-políticas condicionan su dinamismo institucional.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS Y, EN CONCRETO, DEL ANDALUZ

2.1. Sistema de fuentes

La organización autonómica precisa que las CC.AA. establezcan su propio esquema institucional y, en particular, el sistema electoral de su asamblea. Todo ello con la salvedad de que, de acuerdo con el art. 149.1.1.ª, compete al Estado *la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales*, y en el caso que nos ocupa, del derecho de sufragio, activo y pasivo, al que se refiere el art. 23 CE. En este sentido, el art. 81 CE remite a una Ley Orgánica el desarrollo del *régimen electoral general*. Dicha ley 5/85, de 19 de junio, como es sabido, regula directamente las elecciones a Diputados y senadores de las Cortes Generales, a las Corporaciones Locales y al Parlamento Europeo. En ella se regula «lo que es primario y nuclear en el régimen electoral», el «régimen electoral general que está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza» (STC 38/83, FJ núm. 2 y 3).

La *Disposición Adicional Primera de la LOREG* establece, a su vez, que *lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las CC.AA. por sus respectivos Estatutos*. A continuación se señalan una serie de artículos del Título I aplicables a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. (una serie de preceptos de contenido organizativo: derecho de sufragio activo y pasivo, la Administración electoral, el censo...), señalando que *los restantes artículos del Título Primero tienen carácter supletorio de la Legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones de sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos* (2).

(2) Cataluña es la única Comunidad que no ha legislado en materia electoral, regulándose el proceso electoral por lo establecido en la Disposición Transitoria 4.ª de su Estatuto.

Ver PABLO SANTOLAYA MACHETTI: «La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político*, núm. 24, 1987, págs. 43-45.

En la CE la única referencia que encontramos al sistema electoral de las CC.AA. se halla en el art. 152, al incluir en el modelo de organización institucional autonómica «una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio». Modelo que, tras los pactos autonómicos de 1981, acabaría siendo adoptado por todas las Comunidades (3).

Por lo tanto, el sistema de fuentes a tener en cuenta en la regulación de las elecciones autonómicas sería:

1. *La Constitución española*, tanto en el mencionado art. 152 como por lo que hace a los principios generales establecidos por la propia norma constitucional.

2. *Los Estatutos de Autonomía* (en el caso andaluz, los arts. 26 a 28 dejan poco margen de opción a la ley electoral).

3. *La LOREG*, tanto en aquello que es directamente aplicable a las elecciones autonómicas (esencialmente, la mayoría del Título I de la Ley), como en su conjunto, en tanto que norma supletoria de las eventuales lagunas de la regulación autonómica.

4. *La legislación electoral propia de cada CA*. Todas las CC.AA., menos Cataluña, han desarrollado esta posibilidad. En el caso andaluz, el art. 13.5 del Estatuto señala la competencia exclusiva de la CA sobre las *normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno*.

(3) «Sólo la CA andaluza siguió, para la elaboración de su Estatuto, la vía del art. 151, y, por consiguiente, sólo a ella podría aplicarse el mencionado artículo. Es interesante subrayar como no existe una norma similar aplicable a las CC.AA. que hubiesen optado por la vía del art. 143, lo que permitiría interpretar que éstas gozan de mayor autonomía que las del art. 151, a los efectos de configurar libremente su sistema electoral. Sin embargo, la explicación debe establecerse en otros términos. Las CC.AA. que se constituyeron mediante la previsión hecha por la DT 2.ª de la CE (País Vasco, Cataluña, Galicia) incluyeron en sus Estatutos un sistema parlamentario, monocameral, la regulación de cuyo sistema electoral se remitía a una ley electoral posterior de la propia Cámara autonómica. Las perplejidades jurídicas y políticas que se plantearon a partir del difícil proceso del referéndum de Andalucía (febrero de 1980) condujeron a determinados "pactos autonómicos" de la primavera de 1981 entre el entonces partido de gobierno, UCD, y el primer partido de la oposición, PSOE. Dichos pactos configuraban el contenido de los restantes Estatutos de Autonomía que quedaban por elaborar y, en particular, definían con bastante detalle el contenido de su regulación electoral. Dichos acuerdos han sido desarrollados, posteriormente, por los respectivos Estatutos y por la legislación específica elaborada por cada CA. De tal manera que el derecho electoral autonómico queda configurado como un conjunto de instituciones potencialmente muy diverso, puesto que incluso en el numeroso grupo de CC.AA. que se constituyeron al amparo del art. 143 CE, sus Estatutos aún dejaban amplio margen para la futura normativa electoral específica. Como veremos más adelante, lo sorprendente es que tales potencialidades no han sido exploradas, limitándose en su gran mayoría las CC.AA. a reproducir, a escala menor, el sistema electoral vigente para el C. de los Diputados.» MONTSERRAT BARAS y JUAN BOTELLA: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 130 a 132.

2.2. Elementos de los sistemas electorales autonómicos

Entrando de lleno en un examen comparado de la regulación de las elecciones autonómicas (4), debemos señalar que todas las CC.AA. han recurrido a adoptar la misma fórmula electoral vigente para la elección del Congreso de los Diputados, esto es, un sistema proporcional de lista (listas cerradas y bloqueadas, ley D'Hondt). En el caso andaluz, lo hace el art. 28 del Estatuto, y lo reitera el art. 18 de la Ley electoral (Ley 1/86, de 2 de enero). En este sentido, las Comunidades no han aprovechado sus «virtualidades competenciales» ni la experiencia acumulada (5). Como establece la exposición de motivos de la Ley 28/83, de Elecciones al Parlamento Vasco, «es preciso reconocer que la introducción de excesivas modificaciones en las normas que hasta el presente han regulado los procesos electorales... o el establecimiento de un sistema que no se adecua al que en el futuro pueda desarrollarse... puede degenerar un factor de inseguridad jurídica... (por lo que) el mantener procedimientos homogéneos introduce un factor de confianza y de seguridad subjetiva, componentes indispensables de la seguridad jurídica no siempre valorados suficientemente.»

En cuanto al número de escaños de la correspondiente Cámara legislativa, hay que señalar que las de las cuatro primeras CC.AA. que se constituyeron (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) son más amplias que las de aquellas cuyos Estatutos se aprobaron tras los mencionados «pactos autonómicos», con las excepciones de Madrid, C. Valenciana y Castilla y León. En concreto, el art. 26 del EAA establece un mínimo de 90 diputados y un máximo de 110 diputados, siendo la ley electoral la que concreta en 109 el número de escaños (art. 17).

En total, las CC.AA. españolas tienen 1178 parlamentarios. Los Parlamentos con un mayor número de escaños son los de Cataluña (135), Andalucía (109) y Madrid (101). Los Parlamentos más reducidos son los correspondientes a algunas CC.AA. uniprovinciales: La Rioja (33), Cantabria (39), Murcia y Asturias (45 en ambos casos) (6).

(4) De la amplia bibliografía existente sobre cuestiones electorales, y junto a la citada a lo largo de este trabajo, son interesantes por su incidencia en el Derecho electoral autonómico: *Estatutos de Autonomía por materias*, MAP (Colección Informes y Documentos. Serie Autonomías Territoriales), 1991; VV.AA.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985; VV.AA.: *Los procesos de formación de las CC.AA.: Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984; VV.AA.: *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Corbetta, Bolonia, 1987.

(5) P. SANTOLAYA MACHETTI: «La delimitación de competencias...», cit., pág. 56.

(6) «En términos relativos, esto es, en relación con la población de las diversas CC.AA., o bien en relación con el número de circunscripciones, no parece haber ninguna pauta general que vincule el número de escaños con datos de tipo objetivo. Tampoco el número de partidos activos en cada CA parece haber ejercido influencia alguna a la hora de determinarse el número de escaños: se encuentran parlamentos amplios en CC.AA. con una estructura prácticamente bipartidista, y parlamentos más reducidos en otras con un juego político más plural.» MONTSERRAT BARAS y JUAN BOTELLA: *Op. cit.*, págs. 134-135.

Las CC.AA. pluriprovinciales de la península han optado por tomar las provincias como *circunscripciones* electorales: Andalucía (art. 28.1 Estatuto, art. 16 LE), Cataluña, Galicia, País Vasco, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y C. Valenciana.

En las uniprovinciales encontramos dos casos distintos:

1. Cantabria, Madrid, Navarra y La Rioja han establecido un sistema de circunscripción única.

2. Asturias y Murcia presentan una serie de subdivisiones en su seno: tres en el caso asturiano y cinco en el de Murcia. Tales subdivisiones vinieron establecidas en sendas disposiciones transitorias de sus Estatutos, siendo refrendadas posteriormente por las respectivas leyes electorales.

Las CC.AA. insulares han tomado las principales islas integrantes de cada archipiélago. Así, en el caso canario lo son las islas de Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife; mientras que en Baleares tienen la consideración de «distritos electorales» las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera.

La LEA establece en su art. 17 un mínimo de 8 diputados por provincia, distribuyéndose los 45 restantes en función de la población. Esto ha llevado a que podamos distinguir tres bloques de circunscripción, en función de la ratio diputado/población:

1. Sobrerrepresentación: Almería (33.000 hombres por diputado), Huelva (32.000 hombres por diputado).

2. Media: Córdoba, Granada y Jaén.

3. Subrepresentación: Málaga (80.000 hombres por diputado) y Sevilla (89.000 hombres por diputado) (7).

Al igual que sucede en las elecciones generales, y para evitar una representación excesivamente fragmentaria, se han establecido, bien en los Estatutos, bien en las ulteriores leyes electorales, *umbrales mínimos de representación*. En general se ha optado por reproducir la previsión existente para la elección del Congreso de los Diputados, esto es, el 3 por 100 (art. 18 LEA).

En un elevado número de casos (País Vasco, Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana) se ha elevado dicho umbral mínimo al 5 por 100. Cabe reseñar, además, que en Murcia y C. Valenciana dicho porcentaje no se computa al nivel de las circunscripciones, sino al nivel general de la Comunidad (haciendo así más «costosa» la obtención de algún escaño).

Finalmente, debemos señalar cómo la especificidad insular canaria condujo allí a establecer un umbral de tipo alternativo (antiguo art. 8 Estatuto de Autonomía Canario): para poder participar en la distribución de escaños, cada candidatura debía haber obtenido, bien el 3 por 100 de los votos emitidos en el conjunto del archipié-

(7) JUAN MONTABES: «El sistema electoral andaluz», en las *Jornadas sobre el sistema electoral*. Parlamento de Andalucía, 29-XI-96.

lago, o bien el 20 por 100 de los votos emitidos en una isla. Esta previsión ha sido objeto de una polémica reforma. La LO 4/96, de 30 de diciembre, de Reforma del EAC, introdujo en la Disposición Transitoria 1.^a un incremento de la barrera legal al establecer que «*sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos en su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma*». Dicha ley ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad (número de registro: 1324/1997), promovido por el Defensor del Pueblo, basado en la desigualdad de voto a que conduce dicha reforma (8).

Al igual que sucede en las elecciones generales, dada la reducida magnitud de los distritos y la utilización de la fórmula D'Hondt, y el consiguiente desarrollo de sesgos mayoritarios, la barrera legal prácticamente carece de virtualidad (9).

En cuanto a la convocatoria de elecciones, nos encontramos dos situaciones:

1. Las cuatro primeras CC.AA. constituidas (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), al ser promulgados los respectivos Estatutos de modo individualizado, tienen un calendario electoral específico. Al menos en principio, son elecciones que no coinciden en el tiempo con otras; a ello debe añadirse la posibilidad de disolución de la Cámara que se ha ido introduciendo en la legislación autonómica (10).

(8) Sobre este tema ver JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, págs. 95-139.

(9) «La barrera legal no coincide con la efectiva, entendiéndose por ésta la que tiene que superar de hecho un partido para hacerse con su primer escaño. La barrera efectiva depende de otros elementos del sistema electoral: magnitud del distrito, fórmula, barrera legal, número de partidos o candidaturas concurrentes, distribución del voto entre ellas, etc.» JOSEP M.^a VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 115.

(10) En el caso andaluz, se produjeron problemas con respecto a la convocatoria de las elecciones de 1990. El art. 26.2 del EAA establece que el Parlamento es elegido por cuatro años, reiterando que el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección. Este precepto hubiera dado lugar a que, en aquel año, el Parlamento se disolviera el 22 de junio, teniendo lugar las elecciones entre el 23 de julio y el 22 de agosto, siguiendo el 28.3 del Estatuto.

Para evitar el desarrollo del proceso electoral en pleno verano, se aprobó la Ley 1/90, de 30 de enero, por la que se modificaba la Ley 6/83, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. En concreto, el art. 14.c) de dicha Ley, referido a las facultades del Presidente de la Junta, quedaba redactado de la siguiente manera: «Convocar elecciones al Parlamento de Andalucía que tendrán lugar entre los treinta y sesenta días posteriores a la expiración del mandato parlamentario. No obstante, cuando como consecuencia de los plazos previstos por el procedimiento electoral, las elecciones al Parlamento de Andalucía debieran celebrarse entre los días 1 de julio a 31 de agosto, el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá anticipar el proceso electoral hasta un máximo de sesenta días.» Se añadió una Disposición Transitoria Segunda de la Ley 6/83, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, la cual establecía que: «*En relación con lo dispuesto en el art. 14.c) de la presente Ley, para las elecciones autonómicas que deberán celebrarse en 1990, el Decreto de convocatoria electoral no podrá ser expedido antes del día 29 de abril.*»

2. En las restantes CC.AA., el mandato parlamentario es de 4 años, y las primeras elecciones fueron convocadas al mismo tiempo, conjuntamente con las elecciones locales de 1983. Esto hace que, en principio, sus elecciones deban siempre coincidir con las elecciones locales. La posibilidad de disolución anticipada introducida en algunos casos (el supuesto más claro es que, transcurrido determinado período de tiempo, una Cámara autonómica no haya conseguido investir al ejecutivo) no conduciría a desgajar la correspondiente CC.AA. del calendario general para sumarse al grupo anteriormente descrito, ya que la legislatura elegida tras la disolución vería su mandato reducido por el tiempo correspondiente (11).

2.3. *Una cuestión polémica: la Administración electoral en los procesos autonómicos*

Uno de los aspectos que ha sido más cuestionado en relación con las elecciones autonómicas ha sido el papel de la *Administración Electoral*.

El art. 8.2 LOREG prescribe que «integran la Administración Electoral las JEC Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de CA, así como las Mesas Electorales». Las diferentes leyes electorales de las CC.AA., sin embargo, a la hora de configurar su Administración electoral han omitido, en unos casos, referencia alguna a la JEC (Galicia, por ej.), mientras que en otras se la sitúa en primer lugar de la enumeración orgánica (por ej. Andalucía). Esta doble alternativa pone de manifiesto la confusión existente acerca del papel de la JEC en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las CC.AA.

La regulación básica de la Administración electoral se halla en el capítulo III, Título I de la LOREG, regulación que a tenor de la Disposición Adicional Primera, dos, de la misma Ley Orgánica, es también aplicable a las elecciones para la Asamblea Legislativa de la CC.AA. Y ello porque el art. 149.1.18 CE confiere competencia exclusiva al Estado para aprobar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que garanticen a los administrados un tratamiento común ante ellas.

El hecho de que exista una Administración electoral *integrada* no impide, y así lo ha puesto de manifiesto el TC (sentencia 154/88, FJ 7) que «las CC.AA. puedan regular, respecto de sus propias elecciones parlamentarias, aspectos específicos de

Sobre este tema, JAVIER LASARTE: «Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, 1990, págs. 163-197; JUAN CANO BUESO: «La "anticipación electoral" como alternativa a la disolución parlamentaria», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 7, 1991, págs. 91-111.

(11) «Para este grupo de CC.AA., la simultaneidad de las diversas convocatorias electorales se adoptó por consideraciones de economía procesal, que pueden chocar con exigencias de autonomía, en el sentido de que existe la posibilidad de que las diversas elecciones se "contaminen" recíprocamente en la percepción del elector, cuya opción electoral en un cierto ámbito puede verse condicionada por sus preferencias en el otro.» BARAS y BOTELLA: *Op. cit.*, pág. 138.

las Juntas actuantes en su territorio y aunque ello no impida tampoco la creación concreta de un peculiar órgano de la Administración electoral (Junta de la Comunidad Autónoma) previsto ya... en la LOREG».

Ahora bien, el art. 19 LOREG confiere a la JEC una posición preeminente que puede llegar a suponer una negación de la capacidad de decisión de las JECA (12). Por tanto, habría que reforzar la posición de las Juntas Electorales de las CC.AA. y delimitar perfectamente las posiciones de ambas juntas: «la JEC como cúspide en cuanto actos o decisiones se encuentre involucrada la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho fundamental o concierna a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, ambas cuestiones competencia exclusiva del Estado, tal como quedó de manifiesto en la STC 154/88, tantas veces citada, en materia, por ejemplo, del censo electoral. Pero, *sensu contrario*, debería predicarse de la JECA la condición de órgano superior para los restantes actos y decisiones, pues resulta llamativo —cuando no ridículo— la atribución de la competencia de la designación de los vocales no judiciales de las JJ.EE.PP. a la JEC y la revocación de plano por ésta de la designación efectuada en su día por la JE de Andalucía» (13).

3. EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL EN EL DE PARTIDOS

Como hemos visto, las CC.AA. han reproducido fielmente el sistema electoral previsto para el Congreso de los Diputados, con lo cual la situación de los Parlamentos autonómicos ha resultado ser muy similar a la del Congreso. Sólo de manera limitada han surgido subsistemas de partidos específicamente autonómicos. En este sentido, sería especialmente remarcable el sistema de partidos surgido de las últimas elecciones gallegas, provocado principalmente por el fracaso de la coalición de izquierdas, lo que ha dado lugar a un incremento del voto al Bloque Nacionalista, conservando el PP su hegemonía, ligada, indudablemente, a la fuerza carismática de Fraga. Lo que sí se ha producido con mayor frecuencia ha sido la presencia de partidos del ámbito autonómico en el Congreso de los Diputados, los cuales han llegado a convertirse en decisivos para la formación de mayorías parlamentarias (14).

-
- (12) *a)* cursar a la JECA instrucciones de obligado cumplimiento en cualquier materia electoral;
b) resolver con carácter vinculante las consultas;
c) revocar de oficio en cualquier tiempo, o a instancia de parte interesada las decisiones de la JECA cuando se opongan a la interpretación de la normativa realizada por la JEC;
d) unificar los criterios interpretativos de todas las JJ.EE.CC.AA.;
e) aprobar a propuesta de las Adm. de las CCAA los modelos de actas, etc.

(13) JUAN CANO BUESO: «La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 23, 1995, págs. 30 y ss.

(14) Ver las conclusiones de MONTSERRAT BARAS y JUAN BOTELLA: *Op. cit.*, pág. 142. Sobre las relaciones entre Estado autonómico y sistema de partidos, ver J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (compilador): *Autonomía y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1984; JOSÉ R. MONTERO y MARIANO TORCAL: «Autono-

Si alguna característica general podemos señalar de los procesos electorales autonómicos es su *elevado grado de estatalización*. En el plano teórico se suelen distinguir dos tipos de elecciones: las de primer orden y las de segundo orden. Las de primer orden son aquellas referidas al nivel institucional que los electores identifican con el más importantes en la vida del Estado (normalmente el nivel central), siendo las que concentran una mayor participación y las que perfilan con más nitidez la competición electoral. Las elecciones de segundo orden suelen tener menor nivel de participación y presentar resultados algo mejores para partidos menores en unos casos, o para los partidos de oposición en otros. En nuestro caso, las elecciones generales serían las de primer orden y las autonómicas las de segundo orden (15).

Al igual que sucede en otros Estados descentralizados, las elecciones autonómicas se sitúan en un marco de referencia general, y suelen ser expresión de la situación política en el nivel central, sólo matizada en determinadas ocasiones por las particularidades de cada Comunidad. Para comprobar esta afirmación, basta con examinar el desarrollo y los resultados de las últimas elecciones autonómicas y, en concreto, de las últimas celebradas en Andalucía. Pero, en cualquier caso, el que consideremos a las elecciones autonómicas como de segundo grado no supone restarle importancia al marco electoral general. A pesar de su elevado grado de estatalización, podemos afirmar que las elecciones autonómicas cada vez merecen una mayor atención y ponen en juego verdaderas alternativas de poder, con entidad propia.

En general, podemos decir que los sistemas electorales autonómicos producen efectos muy similares al general, provocando la *sobrerrepresentación de los dos primeros partidos, a costa de los más pequeños*. Psicológicamente el elector se adecua a la dinámica que genera el sistema electoral en el de partidos, siendo el llamado *voto útil* el mecanismo que más claramente demuestra esa tendencia (16).

3.1. Las elecciones autonómicas de mayo de 1995

Estas elecciones han sido calificadas como las «más estatalizadas de las celebradas hasta ahora» (17). Desde las distintas campañas electorales, los procesos se caracterizaron por una fuerte presencia de los líderes y temas de la política nacional, y los resultados fueron, sin duda, consecuencia de la situación que se estaba viviendo en la «arena política estatal».

mías y Comunidades Autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», *Revista de Estudios Políticos*, 70, 1990, págs. 33-91; FRANCESC PALLARÉS: «Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, 1991, págs. 281-323.

(15) FRANCESC PALLARÉS y JOSEP SOLER: «Las elecciones autonómicas de mayo de 1995: una perspectiva general», *Informe C.C.A.A. 1995*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1996, págs. 563-564.

(16) JOSÉ RAMÓN MONTERO: «El debate sobre el sistema electoral...», cit., pág. 14.

(17) FRANCESC PALLARÉS y JOSEP SOLER: *Op. cit.*, pág. 548.

Si recordamos la campaña electoral, podemos subrayar cómo todos los partidos, en uno u otro sentido, actuaron determinados por su situación a nivel general. El PSOE, al estar atravesando una profunda crisis y afectado por los escándalos políticos, trató de evitar las referencias al ámbito estatal y se centró en los aspectos autonómicos y locales. Se utilizó a los líderes autonómicos y a los alcaldes, alejados de la crisis central, aunque tampoco se renunció a un planteamiento más general «basado en la defensa de la acción del gobierno socialista, la crítica al método y el proyecto político de la oposición, además de un llamamiento al voto útil y de argumentos al estilo del “que viene la derecha”».

El PP potenció la dimensión estatal, «para capitalizar el factor sobre el que se basa el crecimiento de este partido en el conjunto de España». Insistió en la necesidad del cambio en las instituciones, planteando como objetivo principal el cambio a nivel central, el cual habría de seguir a un cambio autonómico y local. Al mismo tiempo, el PP trató de moderar durante la campaña el tono agresivo de crítica al gobierno que había venido manteniendo, con el fin de ofrecer una imagen más adecuada a su representación como fuerza de gobierno en CC.AA. y en Municipios.

IU siguió presentándose como la «auténtica izquierda» e intentó captar a los votantes de izquierda decepcionados del PSOE. Centró su estrategia en una posición muy crítica frente al PSOE, sin dejar cerrada la posibilidad de acuerdos de gobierno en las instituciones autonómicas (y locales). Como bien se ha señalado, «la polarización de la elección no es factor que favoreciera las aspiraciones de IU» (18).

Los resultados supusieron un fuerte avance del PP (45 por 100 de los votantes en el conjunto de las 13 CC.AA., y accede al gobierno —en diversas situaciones— en 10 de estas 13 CC.AA.), un notable retroceso del PSOE y un tímido avance de IU.

El PP queda cerca del vencedor en otras dos (Castilla-La Mancha y Canarias) y pierde por poco en la tercera (Extremadura). El PSOE es el partido más votado sólo en dos CC.AA. (Extremadura y Castilla-La Mancha), cuando en 1991 lo fue en nueve CC.AA.; es la segunda fuerza en las demás, salvo en Canarias, donde es la tercera. Globalmente, la tercera fuerza es IU, que progresa poco, pero de forma homogénea respecto a las elecciones de 1991; obtiene sus mejores resultados en Madrid y Asturias (15-18 por 100) (19).

Entre los partidos de ámbito no estatal, experimentan avances Coalición Canaria (nueve puntos y tres diputados más), y, con otra dimensión, el Partit Socialista de Mallorca, nacionalista (nueve parlamentarios, tres más), la Chunta Aragonesista (dos parlamentarios nuevos) y el Partiu Asturianista (mantiene un escaño). Afectados por el fuerte avance del PP, retroceden el Partido Aragonés, Regionalista, Unió Valenciana y Unión para el Progreso de Cantabria.

(18) PALLARÉS y SOLER: *Op. cit.*, pág. 548.

(19) En las tres procesos anteriores (1983, 1987 y 1991) se había consolidado la hegemonía del PSOE. El «gran vuelco» de las elecciones de 1996 consiste en que el PP vino a ocupar ese lugar de hegemonía. MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ y M. PAZ SÁNCHEZ MANZANO: «Autonómicas 1995: formación de gobiernos tras las elecciones del vuelco», *Autonomías*, núm. 22, 1997, págs. 355 y ss.

El cambio electoral se refleja inmediatamente en que el PP cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento de cinco CC.AA.: Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia (además de Galicia), por sólo una del PSOE (Castilla-La Mancha). Accede, pues, por primera vez al Gobierno de Madrid y Murcia y vuelve al gobierno de La Rioja, que ya había ocupado en buena parte de la Legislatura 1987-1991.

Por ser el partido más votado, el PP accede también al gobierno en Asturias, en solitario, y en Aragón (con el Partido Aragonés Regionalista), Cantabria (con el Partido Regionalista de Cantabria) y la Comunidad Valenciana (con Unión Valenciana), siendo importante su posición en Canarias, donde presta apoyo parlamentario al Gobierno de Coalición Canaria. En Navarra, en cambio, un acuerdo de coalición PSOE, Convergencia de Demócratas Navarros y Eusko Alkartasuna desplaza a la Unión del Pueblo Navarro (que incluye el PP).

El PSOE, a su vez, gobierna con mayoría absoluta sólo en Castilla-La Mancha, como mayor minoría en Extremadura y en coalición en Navarra (además de participar en el gobierno de coalición del País Vasco).

Los resultados de las elecciones autonómicas de 1995 confirman cómo en el ámbito autonómico predomina lo que algunos autores denominan «parlamentarismo de consenso», es decir, un parlamentarismo caracterizado por la necesidad de alcanzar coaliciones o pactos de diversa naturaleza (20).

La victoria del PP se da igualmente en las elecciones municipales que se celebran simultáneamente; antes se había producido en las elecciones europeas de 1994 y se repetirían en las generales de 1996. Estos resultados se sitúan en una tendencia que tuvo su primera expresión en las municipales de 1991 y continuó en las generales de 1993. Por tanto, los resultados de las elecciones autonómicas se sitúan en el marco de una tendencia general que se expresa en las elecciones de los diferentes niveles institucionales (21).

Por su parte, algunos partidos de ámbito no estatal gobiernan o participan en el gobierno de Canarias, Cantabria, Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra. También en el País Vasco intervienen PNV y EA, y en Cataluña CiU, que continúa gobernando en solitario.

En las seis CC.AA. en las que un partido ha obtenido mayoría absoluta (cinco PP y uno PSOE), los Gobiernos lógicamente gozarán de estabilidad y podrán desa-

(20) «En 1987, nada menos que 10 comunidades autónomas se hallaban en tal supuesto. Tras las elecciones de 1995, al igual que tras las de 1991, el número de comunidades que se han visto inmersas en una dinámica negociadora, más o menos complicada, de cara a la formación de Gobierno ha sido de siete.» MIGUEL REVENGA y M. PAZ SÁNCHEZ: «Autonómicas 1995...», cit., pág. 359.

(21) Esa tendencia de crecimiento del Partido Popular se confirma en las elecciones autonómicas catalanas, las cuales, previstas para la primavera siguiente, se adelantaron al 19 de noviembre. En dichas elecciones, en las que se incrementó un 8 por 100 la participación, CiU se mantuvo como primer partido destacado (40 por 100 votos) pero perdió la mayoría absoluta en el Parlamento; el Partido Socialista (PSC) perdió votos y escaños, pero continuó siendo la segunda fuerza; el PP casi dobló votos y ganó siete escaños, pero queda muy lejos de los anteriores, y tanto Iniciativa per Catalunya como Esquerra Republicana ganaron votos y escaños, pero de forma modesta.

rollar sus programas. Pero, en general, se prevén legislaturas estables, incluso donde se han formado gobiernos de coalición, porque las alianzas son sólidas o bien porque las alternativas son difíciles.

3.2. *Las elecciones andaluzas de 3 de marzo de 1996*

Debemos empezar recordando cómo la cuarta legislatura del Parlamento andaluz fue especialmente difícil debido a la inexistencia de una mayoría parlamentaria suficiente que apoyase al gobierno, lo cual provocó un bloqueo permanente de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo (22). Esta situación tuvo su plasmación más radical en la imposibilidad de aprobar los distintos proyectos de presupuestos presentados por el grupo socialista (23).

Esta situación derivó de una de las peculiaridades del sistema parlamentario que diseña el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Su art. 37, y así lo reitera el art. 138 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, prevé que, en el caso de que en el plazo de dos meses no se haya logrado investir ningún candidato como Presidente de la Junta, es elegido automáticamente el candidato del partido que tenga mayor número de escaños. A diferencia de lo que establece el art. 99.5 CE, que en tal caso prevé la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones, este procedimiento permite que un candidato, contra el que de manera expresa se ha pronunciado expresamente la Cámara, pueda ser investido presidente. Sólo Andalucía, Navarra y Castilla-La Mancha recogen este sistema, que «lejos de facilitar la negociación la dificulta, permitiendo adoptar posturas de intransigencia por parte de los grupos parlamentarios, al verse libres de la amenaza de la disolución y de la apertura de un nuevo proceso electoral» (24). Como ha señalado Porras Nadales, esta previsión permite un «gobierno de minoría», lo cual constituye una «verdadera y auténtica patología del régimen parlamentario andaluz» (25).

(22) El PSOE tenía 45 escaños, el PP 41, IU 20 y tres el Partido Andalucista.

(23) En general podemos decir que existía un clima de tensión parlamentaria ante la existencia de una doble incapacidad: «la del gobierno para poder obtener con su grupo o con posibles alianzas una mayoría suficiente y la de la oposición, por otro lado, para poder ponerse de acuerdo para derrumbar al ejecutivo con una moción de censura o para poder colaborar o pactar con él en determinadas medidas o cuestiones». JUAN MONTABES PEREIRA: «La concurrencia electoral en Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 44, 1996, pág. 356.

(24) GREGORIO CÁMARA VILLAR: «El poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *El Estatuto de Andalucía*, vol. III, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 26.

(25) Así se «permite potencialmente la generación de una auténtica "patología" parlamentaria: la que de la mayoría esté en la oposición y no en el gobierno, alterando así por completo las pautas de confianza parlamentaria que en el parlamentarismo democrático aseguran una posición congruente del órgano ejecutivo». ANTONIO PORRAS NADALES: «El régimen parlamentario de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 21, 1995, pág. 22.

Esta articulación del sistema parlamentario se basa en una concepción *destru- tiva* del instrumento de la disolución, en cuanto que da lugar a una gran inestabilidad. La reforma de la Ley de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma llevada a cabo en 1994 confirma la posibilidad de disolución en manos del Presidente de la Junta, pero no en el proceso de investidura (26). En este sentido, habría que reivindicar el carácter constructivo de la disolución, ya que asegura «la formación de mayorías consistentes, especialmente en la fase inicial de la legislatura» (27).

En relación al contexto socioeconómico en que se desarrollan las elecciones, hay que tener en cuenta que la situación, especialmente por lo que se refiere al desempleo, continuaba siendo preocupante, aunque apenas había variado en los dos años transcurridos desde la anterior elección. Tampoco los planteamientos de los partidos al respecto. No existía un clima social tan tenso, aunque tampoco faltaron movilizaciones e incidentes con motivo de cierres de fábricas o las restricciones al sector pesquero. Sin embargo, en esta ocasión los temas socioeconómicos no estuvieron en primera línea electoral, ya que dominaron los aspectos relativos a la crisis de gobierno y a la competencia entre los partidos. El gobierno presentaba en su haber la concesión por parte del gobierno central de un anticipo de 20.000 millones de pesetas en concepto del pago de la «deuda histórica», a la que se alude en las disposiciones adicionales del Estatuto de Andalucía con el propósito de igualar las infraestructuras y servicios de la CA con el nivel de otras Comunidades. La firma de este acuerdo el 22 de febrero, poco antes del día de las elecciones, generó inmediatamente las acusaciones de electoralismo por parte de los partidos de oposición (28).

El carácter de fuerte estatalización del que hemos hablado con anterioridad se pone especialmente de manifiesto en este proceso electoral al coincidir su convocatoria con las generales, lo que provocó un solapamiento de los contenidos del debate electoral y un efecto centrípeto en favor de las grandes opciones nacionales y en contra de los partidos minoritarios (29). Por otra parte, debemos tener en cuenta que

(26) La Ley 6/94, de 18 de mayo, modifica la Ley 6/83, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, añadiendo un apartado d) al art. 14 de la Ley que permite al Presidente de la Junta «disolver el Parlamento de Andalucía, en los términos establecidos en el artículo 55 de la presente ley». El art. 55 señala que «1. El Presidente de la Junta de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá disolver el Parlamento mediante Decreto que fijará la fecha de las elecciones. 2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura. 3. No procederá nueva disolución antes de que haya transcurrido, al menos, una año desde la última disolución de la Cámara.»

(27) A. PORRAS NADALES: «El régimen parlamentario de Andalucía», cit., pág. 22.

Sobre la introducción de la disolución, ver JUAN CANO BUESO: «La "Anticipación electoral" como alternativa a la disolución parlamentaria», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 7, 1991, págs. 91-111.

(28) FRANCESC PALLARÉS y JOSEP SOLER: «Las elecciones autonómicas de Andalucía», *Informe sobre CC.AA.*, 1996, vol. I, Instituto de Derecho Público, Madrid, 1997, pág. 569.

(29) ANTONIO PORRAS NADALES: «Las elecciones autonómicas de 3 de marzo de 1996», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 25, 1996, pág. 195.

en Andalucía los partidos habían reproducido durante toda la legislatura las fuertes tensiones entre el PSOE, el PP e IU en la política española.

La campaña partía de la clara victoria obtenida por el Partido Popular en las elecciones locales y autonómicas de 1995. Esta posición dio lugar a que el PP centrara su estrategia en la lógica de la alternancia, insistiendo en la superación de la dicotomía izquierda/derecha en aras de la orientación centrista del partido. En este sentido, el PP manifiesta también su interés por los temas sociales, tratando de contrarrestar así los ataques del PSOE, y ofreciéndose al electorado como un partido que no pondría en peligro los logros del Estado social.

El PSOE basó su campaña en los éxitos del período socialista, insistiendo fundamentalmente en los grandes avances alcanzados en materia de sanidad, asistencia, enseñanza o infraestructuras, y en general en la modernización global de Andalucía a partir de los años ochenta, sobre todo, ante la amenaza de disminución de los servicios sociales que supondría la victoria de la derecha. Igualmente atacó a IU, acusándola de colaborar con la estrategia del PP.

IU siguió reivindicando las posiciones más clásicas de la izquierda, presentándose como una alternativa al socialismo gobernante.

Con respecto al partido andalucista, y tras la reunificación de las dos fuerzas anteriormente escindidas, su campaña se basó en la defensa territorial y en la apuesta por la gobernabilidad y la estabilidad institucional.

El Parlamento andaluz queda configurado de la siguiente manera: PSOE, 52 escaños; PP, 40; IU, 13 y PA, 4. Estos resultados, que se producen en unas elecciones en las que el nivel de participación fue el más alto hasta ahora conseguido en Andalucía (78 por 100) (30), supusieron, en definitiva, una recomposición entre las fuerzas políticas de la izquierda: «si en el año 1994, IU y PSOE sumaban 65 escaños (45 del PSOE y 20 de IU), dos años después siguen sumando el mismo número (52 escaños PSOE y 13 IU). Y en un sentido parecido sucedería con el centro derecha, aunque con menor grado de movilidad. Es decir, que pese a la clara victoria del PSOE, nos movemos en un tipo de mapa electoral más próximo al modelo de la década de los noventa que al de los años ochenta, debiendo destacarse la clara ausencia de mayoría absoluta y el necesario juego del pluralismo parlamentario como instrumento al servicio de la acción de gobierno» (31).

Se mantienen las «dicotomías geográficas» propias de nuestra CA (32):

1. La contraposición del voto rural frente al urbano: el PP sigue siendo el gran partido «urbano» de Andalucía, triunfando nuevamente en las capitales de provincia, aunque ahora con la singular excepción de Sevilla, donde es superado por el PSOE.

(30) En Jaén y Córdoba, alrededor del 83 por 100; Sevilla, Granada y Almería, superior al 77-79 por 100; Huelva, Málaga y Cádiz, 73-75 por 100.

(31) A. PORRAS NADALES: «Las elecciones autonómicas de 3 de marzo de 1996», cit., pág. 201.

(32) Ver el libro de ANTONIO PORRAS NADALES: *Geografía electoral de Andalucía*, CIS, Madrid, 1985.

2. La contraposición zonas costeras/interior: Se mantiene el predominio del Partido Popular en las zonas orientales de costa, como El Ejido, Roquetas o Almuñécar, pero con posiciones más equilibradas en Málaga y Cádiz (hay victorias del PP en Fuengirola, Torremolinos, Benalmádena, El Puerto o Rota, y victorias del PSOE en Nerja, Estepona, Marbella, Chiclana o Algeciras). En cambio, el interior andaluz de la campiña y de zonas de Sierra siguen demostrando su marcada inclinación hacia el PSOE (33).

Con estos resultados, el sistema político resultante presenta las características de un *bipartidismo atenuado*. El PSOE sigue siendo el partido hegemónico (con 52 diputados, sólo necesitaba tres votos más para alcanzar la mayoría absoluta). No se puede hablar de un cambio radical en el comportamiento político de los andaluces. Ha habido simplemente un realineamiento del sistema de mayorías y minorías (34), pero sin que se hayan alterado las pautas básicas del comportamiento electoral (35).

Los cambios más significativos indican que la política de oposición sistemática al gobierno del PSOE realizada por IU junto al PP no surtió el efecto deseado de convertir a IU en el referente de la «auténtica izquierda» en Andalucía. Por el contrario, ha llevado a un sector de electores que anteriormente había votado por IU, al menos en las autonómicas, a otorgar en éstas su voto al PSOE. Este fenómeno muestra la permeabilidad que ha venido existiendo entre los electorados de IU y PSOE, que últimamente parece definir un cierto *voto dual* —aunque poco consolidado en sus dimensiones— a favor de IU en las autonómicas y del PSOE en las generales. Esta *dualidad* expresa la existencia de importante sector de electorado de izquierdas que puede dar su apoyo a ambos partidos, y que difícilmente puede apoyar una política de acuerdos con el PP contra los socialistas (36).

Igualmente debe señalarse la consolidación de otra dualidad, en este caso la que tiene como destino el PA en las elecciones autonómicas, opción por la que se inclinan votantes del PSOE y del PP en las generales. Se trata, pues, de una pauta de comportamiento de sentido parecido a las que se observan en otras Comunidades, y que en estas elecciones han seguido alrededor de 150.000 andaluces. El apoyo del Partido Andalucista, pese a su limitado ascenso electoral, ha venido a garantizar la gobernabilidad en nuestra Comunidad.

(33) PORRAS NADALES: «Las elecciones de 3 de marzo...», cit., págs. 201-202.

(34) PORRAS NADALES: «Las elecciones...», cit., pág. 208.

(35) Ver JUAN MONTABES y FERNANDO FERNÁNDEZ-LLEBREZ: «Rasgos básicos y tendencias del comportamiento electoral y del sistema de partidos en Andalucía», en PILAR DEL CASTILLO: *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid, 1995, págs. 297-322.

(36) PALLARÉS y SOLER: «Las elecciones autonómicas en Andalucía», cit., pág. 575.

En cuanto al voto repartido al celebrarse simultáneamente dos elecciones, ver JUAN MONTABES y FERNANDO FERNÁNDEZ, cit., págs. 363 y ss.; JOSÉ R. MONTERIO GISBERT: «Voto nacional y voto autonómico: la escisión del voto en las elecciones de 1986 en Andalucía», *REIS*, núm. 42, 1988. Sobre la volatilidad del voto, ver S. BARTOLINI: «La volatilità elettorale», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 16, 1986.

4. CONCLUSIONES

La situación existente en nuestra CA, al igual que en otras autonomías, es habitual en Europa, máxime si tenemos en cuenta el carácter proporcional de los sistemas electorales autonómicos. Al no existir medios de arbitraje para solucionar la conflictividad entre instituciones autonómicas (como los Länder alemanes que pueden acudir al TC cuando una ley invade las potestades del ejecutivo), y frente a soluciones tan drásticas como la disolución parlamentaria, tal y como señala Eliseo Aja, habrá que acudir a soluciones políticas. Las posibilidades son diversas: gobiernos de coalición, pacto de legislatura, «políticas de concertación concretas» y apoyo parlamentario, oposición respetuosa, gobierno de gran coalición entre los dos partidos mayoritarios. En el caso de que los partidos autonómicos no lleguen a un acuerdo en cuanto a la gobernabilidad, «las direcciones nacionales de los partidos implicados podrían intervenir para suavizar los “radicalismos locales” e imponer un funcionamiento de las instituciones mínimamente equilibrado» (37).

En todo caso, parece existir un mayor equilibrio de fuerzas que en los años 80, aunque no podrán evitarse los elementos distorsionadores del calendario electoral. En principio, las elecciones autonómicas en las 13 CC.AA. se celebrarán tan sólo nueve meses antes que las generales (cuatro en el caso catalán). Esta proximidad contribuirá a reforzar, seguramente de modo excesivo, la ya de por sí importante dimensión estatal de las elecciones autonómicas. Además de sus repercusiones sobre el ritmo de la actividad institucional.

Los sistemas de partidos han quedado estructurados de manera que, al lado de unas pocas situaciones de hegemonía de un partido u otras pocas de gran equilibrio de fuerzas, aparecen una mayoría de situaciones en las que si bien existe un dominio claro de un partido tiene el contrapeso de una segunda fuerza importante. Por lo tanto, se garantiza la gobernabilidad pero no se descarta la posibilidad de la alternancia.

De acuerdo con esta situación general, no creo que sean políticamente viables las reformas del sistema electoral que se proponen con una cierta insistencia. No podemos olvidar que normalmente las críticas al mismo se hacen de manera bastante simplista y engañosa. Reconducir al debate electoral exclusivamente el origen de las disfunciones que las democracias representativas presentan en la actualidad es, cuando menos, «una versión optimista de una concepción simplificada e instrumental de las relaciones entre sociedad y poderes públicos» (38). El debate ha sido reducido en la mayoría de las ocasiones a «la denuncia retórica, el prejuicio sobre sus elementos y la desinformación sobre sus consecuencias» (39).

(37) ELISEO AJA: «Valoración global de las elecciones autonómicas», *Informe sobre las CC.AA.* 1996, cit., pág. 34.

(38) A. PORRAS NADALES: *Representación y democracia avanzada*, CEC, Madrid, 1994, pág. 14.

(39) JOSÉ RAMÓN MONTERO: «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997, pág. 21.

Salvo cuestiones puntuales, como las comentadas en torno a la Administración electoral de la Comunidad Autónoma, pienso que otro tipo de reformas no alterarían en exceso ni los sistemas de partidos, ni los sistemas políticos, ni siquiera tendrían una influencia decisiva en una mayor gobernabilidad. El ya tópico debate sobre la apertura de las listas electorales —defendidas con más pasión por algunos políticos que por los especialistas— es una manera simplista de acometer una reflexión más profunda sobre nuestros distintos niveles institucionales. Experiencias como la española del Senado, o el voto preferencial en Italia, muestran la escasa «rentabilidad» política de dichas propuestas. Hay incluso quien ha propuesto que se compruebe los efectos de la apertura de las listas en ámbitos institucionales menos relevantes, como podían ser las elecciones al Parlamento Europeo o las elecciones autonómicas (40). Pienso que características de la vida política española como la sobrevaloración de los dirigentes nacionales y el escaso nivel de identificación partidista, así como la debilidad de las tradiciones políticas locales y el profundo desconocimiento de los candidatos, corroboran un cierto escepticismo y aconsejan cierta prudencia ante la posibilidad de reformar nuestro sistema electoral.

Otra cosa es que nos planteemos la reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados en cuanto determinante de una determinada conjunción de fuerzas políticas que predetermina el desarrollo del Estado autonómico. En un planteamiento igualmente más amplio habrían de situarse cuestiones tales como la reforma del Senado o la regulación de la no coincidencia de las elecciones generales con las autonómicas para evitar la excesiva estatalización de éstas.

En todo caso, me parece que en el momento actual deberíamos atender, sobre todo, a aquellas reformas que afectarían a lo que Silvio Gambino ha denominado «legislación electoral de contorno» (41), en concreto, el llamado «Derecho de partidos» (42). En ese sentido, creo que es digna de tener en cuenta la iniciativa del PSOE de elaborar un reglamento de selección de candidatos a cargos públicos, que ha dado lugar a una primera experiencia de «primarias» en nuestro país. Constituye un claro ejemplo de democratización interna que debería ser imitado por el resto de partidos y que, incluso, podría inspirar una regulación más estricta de su vida interna. Cuestiones como la selección de candidatos, la financiación o el uso de los medios de comunicación deberían ser objeto de una regulación que garantizase unos mínimos de democracia y que arbitrarse unos instrumentos de control suficientes.

(40) En este sentido se han producido iniciativas como la del presidente de la Comunidad de Madrid, Alberto Ruiz Gallardón. JOSÉ RAMÓN MONTERO: «El debate sobre el sistema electoral...», cit., pág. 38.

(41) SILVIO GAMBINO y GIOVANNI MOSCIHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos: la conveniencia de las elecciones primarias», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 48, 1997, pág. 159.

(42) De la amplia bibliografía existente sobre la reforma legal de los partidos, son muy interesantes las propuestas que realiza MIGUEL SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO en «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, págs. 81-104.

No podemos olvidar que, en esa permanente tensión orden/desorden en la que se mueve la democracia, el sistema electoral es una de las piezas esenciales que contribuyen a mantener el equilibrio de fuerzas. Y si bien esto no nos debe llevar a su «sacralización», sí que habremos de tener en cuenta, más que las propuestas teóricas de reforma, la necesidad de la misma y los costes que puede conllevar. Además, recordemos que estamos ante el más «sangrante» de los «círculos viciosos» de la política: «*La elaboración y reforma de un sistema electoral no es obra de técnicos o expertos que crean el mejor sistema. Se trata, por definición, de una decisión política, adoptada por políticos y en función de intereses políticos (...) Decisión que habitualmente toman los políticos elegidos por el sistema electoral que pretende reformarse*» (43). Y la verdad es que, sobre todo en política, no siempre la mejor manera de salir de un círculo vicioso es romperlo.

(43) JOSÉ RAMÓN MONTERO: «El debate sobre el sistema electoral...», cit., pág. 10. «Hay que admitir que la adopción o la reforma radical de un sistema electoral no es fruto de una decisión técnica basada en sus cualidades teóricas. Es el resultado de la confluencia de consideraciones de principio con las presiones de diferentes fuerzas para asegurar mejorar su respectiva posición política.» JOSEP M. VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH: *Op. cit.*, pág. 118.