

# LA ELABORACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES ESPAÑÓLES (1977-1983)

Jordi Calvet Crespo

Universitat de Barcelona (UB)

[jordicalvet@ub.edu](mailto:jordicalvet@ub.edu)

Dept. de Dret Constitucional  
Facultat de Dret  
Av. Diagonal 684  
08034 Barcelona

## Resumen

Esta ponencia analiza la elaboración de los sistemas electorales de los parlamentos regionales en España (1977-1983), concretamente de la primera legislatura. La ponencia refuta, de forma parcial, la llamada regla de Micro-mega, según la cual los partidos grandes prefieren sistemas restrictivos y excluyentes de las minorías, mientras los partidos pequeños prefieren sistemas incluyentes, con el fin de consolidar o aumentar su fuerza. En los casos analizados, UCD (así como PNV y CiU) cumple la regla, pero el PSOE (así como el PSC, PSUC e UPN) la incumplen. Ambos partidos basan sus preferencias en la implantación territorial del voto en 1977 y 1979, según la cual a UCD le conviene un sistema excluyente, mientras al PSOE uno más abierto y pluralista. Las preferencias también se basan en el poder para definir las reglas institucionales y en el rango mismo de las instituciones. La UCD define las reglas electorales del Congreso de los Diputados, Senado, corporaciones locales y asambleas estatuyentes, y gracias a ello obtiene la mayoría en estas instituciones. Los sistemas electorales regionales, sin embargo, cumplen más las preferencias incluyentes y pluralistas del PSOE, porque las comunidades autónomas son creadas como un poder débil y subordinado.

Palabras clave: sistema electoral, regiones, comunidades autónomas, instituciones

Agradezco a Pep Vallbé su ayuda desinteresada en la confección de los gráficos.

## Introducción

Esta ponencia analiza la elaboración de los sistemas electorales de los parlamentos regionales en España (1977-1983), concretamente de la primera legislatura. Estas reglas revisten una importancia primordial, pues prefiguran el contenido de las futuras leyes electorales, que las reproducen con ligeras variaciones. Porque las reglas formalizan los pactos políticos entre los partidos que elaboran y aprueban los estatutos. Por ello, los elementos más importantes (distritos, magnitudes, fórmula) están recogidos en los estatutos, de igual modo que la Constitución recoge los del Congreso y Senado. Hoy en día no existe ningún texto que explique los determinantes de los sistemas electorales regionales de una forma sistemática y que ponga atención en las preferencias, motivaciones y cálculos de las elites. Sin embargo, creo que es un objeto trascendental para comprender las instituciones de gobierno regional. Esta ponencia se propone, por tanto, cubrir una laguna que complementa los análisis dedicados a los componentes, efectos y rendimientos de estos sistemas electorales.

Esta ponencia pretende contrastar las teorías sobre los orígenes de los sistemas electorales. Sigue la perspectiva racional, según la cual las elites de los partidos pretenden maximizar, a corto plazo, los escaños que puedan obtener gracias a las reglas electorales que elaboran. Como afirma Colomer (2004), se supone que los partidos prefieren aquellos sistemas que puedan consolidar e incluso aumentar su poder. De forma generalizada, se espera que se cumpla la llamada regla de Micro-mega, según la cual los partidos grandes prefieren parlamentos pequeños basados en sistemas que excluyan a los demás partidos de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren parlamentos grandes basados en sistemas incluyentes. En los casos analizados, no siempre se cumple la regla, pues los dos partidos grandes defienden modelos opuestos. Si la UCD prefiere sistemas excluyentes, el PSOE sistemas incluyentes. Mientras, los partidos pequeños (PCE, AP) sí prefieren sistemas incluyentes. Finalmente, las reglas aprobadas para los primeros parlamentos siguen el modelo incluyente, con excepciones.

Los partidos manifiestan unas preferencias por unas u otras reglas según sean sus resultados electorales. En los casos analizados, los resultados de referencia son las primeras convocatorias del Congreso de los Diputados (1977-1979) y las primeras locales (1979). Se supone que los partidos los proyectan para anticipar la composición (hipotética) de la primera legislatura. Sin embargo, no se debe olvidar que las preferencias y las decisiones también dependen de su capacidad o poder para elaborar las reglas. La UCD dispone de una posición dominante, gracias a la cual define las reglas electorales de: el Congreso, el Senado, las corporaciones locales y las asambleas estatuyentes. En consecuencia, tras las elecciones correspondientes, domina la composición de estos tres ámbitos institucionales. Por ello, los demás partidos adaptan sus preferencias a las de UCD y proponen reglas que puedan negociar con él. De forma aparentemente paradójica, el proceso termina con la aprobación de normas pluralistas e incluyentes, según las propuestas del PSOE. En algunos pocos casos, sin embargo, se aprueban reglas excluyentes, a favor de la UCD.

La nota característica no es la capacidad de las elites para manipular o definir las reglas electorales, sino que la manipulación ofrece unos resultados dispares según se trate del ámbito nacional (Congreso de los Diputados), regional (parlamentos) o local (diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares). Los tres son normativizados en un mismo período y por las mismas elites, pero con resultados distintos, que obedecen a objetivos también distintos. El Congreso de los Diputados y las corporaciones locales se rigen por sistemas muy excluyentes, que maximizan los escaños para la UCD. ¿Por qué difieren entonces los sistemas regionales? Se esperaría que la UCD prefiriera mantener el *status quo* antes que permitir otras mayorías, obtenidas gracias a reglas distintas. La respuesta, a mi entender, estriba en la implantación territorial del voto y en la importancia que los partidos otorgan a las nuevas instituciones. Por un lado, la UCD obtendría la mayoría de escaños en la mayor parte de regiones, a corto plazo, a pesar de aprobar reglas incluyentes. Mientras, a largo plazo se facilitaría la alternancia de mayorías. Por otro lado, las llamadas comunidades autónomas no sólo son instituciones de segundo orden (también lo son las corporaciones locales), sino que son nuevas y se crean con un poder débil y limitado. Por ello, los partidos de la oposición alzan la bandera moderna del federalismo (PSOE, PCE) y del autogobierno (partidos catalanistas y vasquitas), en oposición al centralismo (UCD y AP). Estos partidos defienden un ámbito regional fuerte, en el cual puedan consolidarse como organizaciones.

El artículo se estructura en los siguientes apartados. En el primero se expone el marco teórico sobre la creación de los sistemas electorales y también la bibliografía relativa al caso de las comunidades autónomas. En el segundo se analiza la elaboración de las reglas electorales del Congreso, las corporaciones locales y las asambleas estatuyentes. A continuación, se analiza el proceso de elaboración de los sistemas electorales regionales. Se comprueban así las preferencias de los partidos y su capacidad o poder para definir las reglas. En el tercero se exponen los resultados del análisis y se comentan sus puntos fuertes y débiles. En el cuarto se exponen los resultados de proyectar los sistemas electorales regionales con los datos electorales de 1977-1979, que demuestran los motivos de las preferencias manifestadas y las decisiones tomadas por los partidos. Finalmente, en el quinto se presentan las conclusiones y se apuntan los planes de futuras investigaciones.

## Marco teórico

Existe una bibliografía consolidada sobre la elaboración y la reforma de los sistemas electorales, analizados como variables dependientes de los (sistemas de) partidos. Cabe destacar, como punto de partida, la obra de Rokkan (1970), que versa sobre la adopción de los primeros sistemas proporcionales en la primera ola de democracias. Rokkan se basa en las preferencias y estrategias de los partidos censitarios, de cuadros, ante el avance de los socialistas, partidos de masas. Según el autor, el sistema mayoritario se mantuvo donde los partidos de cuadros se coaligaron; en los demás casos, en los cuales no fueron capaces de unirse, prefirieron el sistema proporcional, que dificulta obtener la mayoría de escaños y refleja los apoyos electorales de los minoritarios. Por su parte, Boix (1990) sigue a Rokkan y precisa que el sistema mayoritario se mantuvo donde los votantes de los partidos de cuadros optaron por un comportamiento estratégico al preferir al candidato con más opciones de obtener el escaño en juego. En cambio, donde no existía un partido dominante en el espacio no socialista, el voto estratégico no fue posible, por lo que los mismos líderes de los partidos prefirieron adoptar un sistema proporcional. Más adelante, Colomer (2003) reformula la aportación de Boix, de modo que las estrategias de las elites no sólo explicarían la adopción de sistemas proporcionales a principios del s. XX, sino la adopción de un sistema de nuevo cuño o bien simplemente la reforma de las reglas existentes, a lo largo de la historia del gobierno representativo.

Colomer invierte las leyes de Duverger al afirmar que es (la fragmentación de) el sistema de partidos lo que determina el tipo de sistema electoral. Así, el autor generaliza la relación, según la cual “es el número de partidos lo que puede explicar la elección de los sistemas electorales, más que al revés” (2003: 39). Los líderes de los partidos políticos están interesados en mantener la fuerza su formación, por ello eligen reglas que cristalicen, consoliden o refuercen las configuraciones de partidos políticos previamente existentes a la reforma de la normativa electoral. El autor formaliza su hipótesis hasta el punto de afirmar que la regla de la mayoría se mantendrá y establecerá cuando el número efectivo de partidos [electorales] (NEPe) se sitúe entre 1 y 4 (2003: 48); mientras que la regla proporcional cuando el NEPe sea superior. Así, el multipartidismo precede a la representación proporcional (RP) y el bipartidismo a la mayoritaria. Las aportaciones de Boix y Colomer tratan de hecho la elaboración de una variable dicotómica, a saber, regla mayoritaria o bien proporcional.

Los trabajos de Boix y Colomer han recibido críticas y aportaciones posteriores que han matizado sus aportaciones. Por ejemplo, Penadés (2005) cuestiona a ambos autores por generalizar unas relaciones entre sistemas de partidos y normas electorales a partir de datos agregados, no con datos a nivel de circunscripción (en la cual actúan los incentivos para la coordinación de los votantes y de los candidatos). Así, los resultados electorales agregados no pueden dar cuenta de las conductas en las unidades del sistema electoral (2005: 216). Además, Penadés también introduce otro factor, cual es la organización de los partidos. Así, partidos cohesionados y con capacidad de movilizar a sus bases preferirán sistemas de mayoría; en cambio, partidos fraccionados preferirán sistemas proporcionales. De esta forma, se explica la conducta paradójica de preferir

sistemas que les impiden maximizar el número de escaños, a corto plazo (2005: 240-248). Es decir, las preferencias de los partidos por unas u otras reglas institucionales no derivan de forma automática del interés por maximizar los cargos, sino que están influidas por su capacidad como organización de gobernar las instituciones<sup>1</sup>.

Por otro lado, Andrews y Jackman (2005) advierten a Boix de que los partidos se enfrentan a una incertidumbre considerable cuando de elegir unas reglas electorales se trata. Por ello, no pueden predecir las consecuencias de unas u otras reglas con acierto, sino que se basan en los resultados electorales inmediatamente anteriores a la adopción de las reglas, más concretamente los del partido mayor. Mientras, Cusack, Iversen y Soskice (2007) arguyen que son los intereses económicos organizados, basados en la clase social, los que explican la adopción de la representación proporcional a principios del siglo XX. En cambio, en los países liberales, donde estos intereses no estaban organizados de forma colectiva, mantuvieron la representación mayoritaria. Más tarde, el debate ha continuado con la polémica abierta por Kreuzer (2010) sobre el conocimiento histórico necesario para comprender los contextos y las razones que llevaron a los partidos a adoptar la representación proporcional. Como respuesta, Cusack, Iversen y Soskice (2010) y también Boix (2010) defienden la validez de sus aportaciones: la primera económica y la segunda política. Calvo, por otra parte (2009), sigue a Rokkan y Boix, pero matiza que no sólo la amenaza de los socialistas explicaría la adopción de la RP, sino la emergencia de partidos localizados en unos pocos distritos, los cuales estarían aventajados con reglas mayoritarias. Así pues, el debate sobre la primera ola de democracias estaría todavía abierto.

También hay que mencionar que los estudios sobre la elaboración y reforma de los sistemas electorales no se circunscriben al período de los inicios de la democracia, sino que comprenden los demás procesos de democratización, a pesar de que han recibido menos dedicación. Como referencias generales, las obras de Lijphart y Grofman (1984) y, especialmente, Colomer (2004), tienen como objeto al conjunto de temas y países. Además, también han ido publicándose análisis de caso, la mayoría de los cuales referidos a Europa occidental y oriental, sobre la tercera ola de democratización.

Colomer generaliza la elaboración (y la reforma) de los sistemas electorales, haciendo abstracción del momento histórico (2003). Según sus postulados, los sistemas de partidos explican los electorales, los cuales son elegidos y elaborados por las elites de los partidos, elites racionales que anticipan las consecuencias de estos sistemas. Así, para entender la elección por uno u otro sistema, hay que conocer las preferencias y condiciones bajo las cuales actúan. En principio, se supone que prefieren maximizar los escaños a corto plazo, como objetivo principal, por encima de otros. Las condiciones más relevantes se pueden reducir a dos. Primero, el conocimiento sobre los apoyos electorales de cada partido, que se basa en las elecciones anteriores a la elaboración o modificación del sistema electoral. Tal conocimiento, sin embargo, es incierto porque se

---

<sup>1</sup> Otros autores también sostienen que el (auto)interés por los cargos conlleva una explicación incompleta de cuáles son las intenciones de los políticos para cambiar las reglas electorales. Por ejemplo, Bowler, Donovan y Karp (2006) introducen variables como la ideología y las actitudes democráticas de los políticos.

basa en proyectar hacia el futuro una conducta presente o pasada, que puede modificarse. La incertidumbre será mayor en las etapas de institucionalización del sistema de partidos. Por ejemplo, cuando el sufragio se democratiza y se incorporan al censo electoral un gran número de ciudadanos, cuando entran en juego nuevos partidos que compiten por el voto y pueden desplazar a los mayores, etc. Segundo, la capacidad de cada partido para institucionalizar sus preferencias en las reglas electorales. Según Colomer, los partidos que diseñan un sistema electoral pretenden cristalizar, consolidar o reforzar el sistema de partidos, en general. Si la fragmentación es reducida y el número de partidos se aproxima al bipartidismo, entonces elaborarán reglas de mayoría. Pero si es elevada y el número de partidos refleja un sistema pluripartidista, entonces cabe esperar que las reglas electorales sean proporcionales. Así, el número de partidos es el mejor indicador para entender la adopción de la regla de la mayoría o de la proporcionalidad. De forma más concreta, los partidos siguen la regla micro-mega, según la cual los partidos grandes optan por asambleas, distritos y cuotas pequeños, mientras los partidos pequeños asambleas, distritos y cuotas grandes (2004). Sin embargo, otros autores matizan que los partidos consideran otros objetivos, bien sean generales (representación, gobernabilidad, por ejemplo) o no instrumentales (precedentes históricos, presiones populares). En otros casos, otros protagonistas participan en elaborar las leyes electorales, pero no en las mayorías parlamentarias (jefes de estado o gobiernos de otros países) (Benoit, 2004).

En lo que respecta al caso español ha recibido la atención de numerosos autores, los cuales han analizado más las consecuencias de las reglas que las causas, con especial énfasis (normativo) en alabar las virtudes moderadoras y estabilizadoras del sistema del Congreso de los Diputados. En el contexto de la transición a la democracia, se ha considerado que evitaba consecuencias indeseadas para la gobernabilidad (fragmentación y polarización excesivas) e incluso para la estabilidad de la misma democracia (Rae; Ramírez, 1993). Sobre la elaboración del sistema electoral, Lago y Montero (2005) desarrollan con detalle el proceso que se inicia con la Ley para la Reforma Política (1977) hasta la aprobación de la LOREG (1985). Colomer también dedica un capítulo al caso (2004 handbook y en *Cómo votamos*) y trata, de forma específica, sobre la elaboración de los artículos de la Constitución referidos al Congreso en (arte de la manipulación política). A mi entender, es remarcable que afirme que el sistema del Congreso de los Diputados no es propiamente proporcional (2003: 44), puesto que se basa en una asamblea de tamaño pequeño y magnitudes de distrito también pequeñas. Por ello, la estrategia de los partidos será propia de un sistema mayoritario (coordinarse e unirse). Sin embargo, la fragmentación es elevada en 1977, año de elaboración de las reglas, con un NEP (electoral) de 4,3 partidos (Colomer, 2003: 57). A pesar de que se aprueba un sistema formalmente de representación proporcional (RP), tiene consecuencias tan desproporcionales como algunos sistemas de mayoría (el indicador de Loosemore-Hanby es igual a 18,8%). Así que el caso español no encaja en la generalización del autor.

Para el caso de los parlamentos de las comunidades autónomas, algunas obras comparan las consecuencias de los sistemas electorales (Llera, 1998) (Lago, 2002), o bien la homogeneidad de sus componentes (Pallarès, 1998) (Vallès 1983) (Martínez Sospedra

1984), pero no existe (que yo conozca) un análisis relativo a la elaboración de las normas. Se encuentran trabajos de caso sobre las características de los sistemas electorales, entre los cuales cabe citar los referentes a Andalucía (Montabes, 1998; Cano, 1998, Ruiz Robledo, 1998), Aragón (Chueca, 1990 en Embid Irujo, Chueca 1995), Canarias (Hernández Bravo de la Laguna, 1986), Cataluña (Colomé 1998, Montabes 1998, Magre, Capo; Vallès, 1980 y 1982), País Vasco (Llera, 1998), Galicia (Rivera et al. 1998), Madrid (López Nieto, 1998), Valencia (Martínez Sospedra, 2004) También debe destacarse la obra de Oliver (2011), pues abarca al conjunto de nacionalidades y regiones, y comprende todos los aspectos del régimen electoral (cuerpo electoral, componentes del sistema y procedimiento de voto). Como obra de derecho constitucional es completa y exhaustiva, pero pasa por alto los motivos políticos, pre-jurídicos, que ayudan a comprender las normas.

## Los resultados del análisis

En este apartado presento los resultados del análisis. En primer lugar, se describen los elementos principales de los sistemas electorales de las primeras legislaturas. En segundo lugar, se analiza la elaboración de las reglas electorales del Congreso y de las diputaciones provinciales, además de las reglas para constituir las asambleas estatuyentes. Finalmente se analiza el proceso de elaboración de los estatutos, que contienen las reglas sobre sistemas electorales de los futuros parlamentos regionales.

Los sistemas electorales regionales no siguen el modelo del Congreso de los Diputados, en general, contra lo que pudiera parecer desde un punto de vista *formal*. Son sistemas opuestos, en el sentido de que el Congreso se basa en una cámara pequeña, con pocos escaños, repartidos entre un número elevado de distritos pequeños, mientras que la mayor parte de las regiones se basan en cámaras grandes, con muchos escaños, distribuidos entre un número reducido de distritos grandes. Efectivamente, para el Congreso existe en una cifra elevada de distritos (52 unidades), de magnitud pequeña (6,7 escaños de media), lo que supone un umbral elevado (de media, el 11,8% del voto válido)<sup>2</sup>. El mínimo legal (3% del voto válido del distrito) no tiene efectos, pues, excepto en dos distritos<sup>3</sup>. La fórmula de reparto es proporcional (d'Hondt), la cual favorece a los mayores partidos. Como es conocido, responde a los intereses de UCD de fabricar una mayoría absoluta de escaños a partir de una minoría de votos (Colomer, 2004: 145). En cambio, los (primeros) sistemas electorales regionales consisten en una cifra reducida de distritos (3,8 unidades, de media), de magnitud grande (17,8 de media), lo que supone un umbral efectivo bajo (de media, el 6,6 % del voto válido del distrito)<sup>4</sup>. El mínimo legal suele ser del 3% o del 5% del voto válido del distrito<sup>5</sup>. La fórmula de reparto es la misma (d'Hondt), con los mismos efectos favorables a los mayores partidos.

En otras palabras, mientras el sistema electoral del Congreso se diseña para reducir drásticamente la representatividad y facilitar una mayoría *elaborada*, los sistemas regionales se diseñan con la intención de reducirla pero de forma más atenuada y reflejar con más equidad el peso electoral en escaños. Como muestra, si la desproporción en el Congreso es del 18,5% (índice de Loosemore-Hanby, datos de 1979), la media de las regiones sería del 12,5%<sup>6</sup>. Otro indicador es la fragmentación electoral y la parlamentaria, que en el Congreso es de 4,5 partidos y 2,8, de manera

---

<sup>2</sup> Esta es la media ponderada de los mínimos efectivos de cada provincia, que coincide con la media ponderada de los mínimos implícitos estimados (según la fórmula  $75\%/M+1$ , donde M es la magnitud del distrito).

<sup>3</sup> Se trata de Barcelona y Madrid, con magnitudes de 33 i 32 escaños, respectivamente (período 1977-1982). Posteriormente, el número de escaños se ha mantenido en valores muy próximos a los reseñados.

<sup>4</sup> Esta es la media ponderada de los mínimos efectivos de los distritos de 16 regiones, todas excepto el País Valenciano. En él, el mínimo efectivo no se refiere al distrito, sino a toda la región, por lo que no es comparable (Fuente: elaboración propia).

<sup>5</sup> Sin embargo, en cinco casos es muy superior, con un 5% del voto válido de toda la región (Castilla-La Mancha, Murcia, País Valenciano y Asturias). Además, en las Islas Canarias existen dos mínimos legales: se debe superar el 3% del voto de toda la región o bien el 20% del voto del distrito.

<sup>6</sup> Datos hipotéticos, basados en las elecciones al Congreso de 1979.

respectiva, con una diferencia de 1,7 partidos (se refiere al Número Efectivo de Partidos). La reducción supone un 38% del valor de la fragmentación electoral. En cambio, en las regiones la media sería de 3,7 (NEP electoral) y 2,9 (NEP parlamentario), con una diferencia de 0,8 partidos (un 22% del valor del NEP electoral)<sup>7</sup>.

Sin embargo, los mismos protagonistas aprueban la Constitución y los estatutos. Es más, las composiciones del Congreso en 1977 y en 1979 son muy parecidas. Los escaños se concentran en la UCD y el PSOE (81% y 83% del total, respectivamente). En las asambleas estatuyentes, ocurre incluso en un grado superior (concentran el 85% del total, de media), salvo excepciones. Por lo que respecta al voto, la distribución territorial en 1977 y 1979 resulta casi idéntica. La elaboración del (primer) sistema del Congreso (1977-1979) y de los (primeros) sistemas regionales sucede en un mismo período (1977-1982), sin que cambie la relación de fuerzas entre los partidos. A mi entender, la razón debe buscarse en un pacto entre la UCD y el PSOE, según el cual el Congreso sería a la medida de la UCD y, como contrapartida, los sistemas regionales seguirían más a los intereses del PSOE. Los pactos se formalizan en los *Acuerdos autonómicos* de julio de 1981<sup>8</sup>.

Estos pactos entre las dos principales formaciones explicarían, en buena medida, que los sistemas electorales regionales sean, desde un punto de vista *formal*, una traslación del sistema del Congreso, sin demasiados matices. Desde un punto de vista *material*, en cambio, debe considerarse el proceso político y jurídico de acceso a la autonomía. En cada nacionalidad y región son las asambleas estatuyentes quienes elaboran un proyecto de estatuto (y de sistema electoral) según las preferencias e intereses de los partidos que forman parte de las mismas. Como los resultados electorales difieren en cada región, así como la composición de la asamblea, también los proyectos electorales. Eso explicaría la variabilidad de los proyectos. Así, las reglas aprobadas expresan un punto de acuerdo entre las preferencias de los partidos mayores de cada nacionalidad y región, es decir, UCD y PSOE --más los casos de PNV (País Vasco), PSC, PSUC y CiU<sup>9</sup> (Cataluña), UPN (Navarra). Las preferencias de los demás partidos no consiguen aprobarse, excepto algunos aspectos que coinciden, de forma parcial, con los intereses de los partidos mayores. En suma, los partidos citados diseñan reglas según sean la implantación y las expectativas del voto a corto plazo. En consecuencia, suponemos que los partidos toman como referencia los resultados de las elecciones generales de 1977 y 1979, con la expectativa de que las elecciones regionales los mantendrán<sup>10</sup>. En otras palabras, elaboran las reglas con una visión miope, según la información disponible en el

---

<sup>7</sup> Los datos del NEP parlamentario también son hipotéticos y basados en los votos de 1979 y las reglas electorales de la primera legislatura.

<sup>8</sup> Los acuerdos no comprenden al País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía.

<sup>9</sup> De hecho, CiU se crea en 1978, al unirse CDC (Convergència Democràtica de Catalunya) y UDC (Unió Democràtica de Catalunya). Para simplificar, consideramos que en 1977 la suma de las candidaturas PDPC (Pacte Democràtic per Catalunya) y UC-DCC (Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya) equivalen a CiU, pues estaban lideradas por CDC y UDC, de forma respectiva.

<sup>10</sup> Debe matizarse que los sistemas para la primera legislatura del País Vasco y de Cataluña empezaron a elaborarse en 1977 y terminaron en 1979. Los sistemas de las demás regiones empezaron en 1978, con la creación de los entes preautonómicos. La mayor parte terminó en 1982, pero los de Castilla y León, Baleares, Extremadura y Madrid en 1983, año de aprobación de los estatutos.

momento y anticipando así las consecuencias previsibles de las futuras convocatorias. La expectativa de un vuelco de la magnitud de 1982 no está contemplada, sino la expectativa de mantener los incipientes sistemas de partidos, *grosso modo*.

Para contrastar el supuesto, he simulado los escaños que se obtendrían en la primera legislatura regional si se repitiesen los resultados de 1979, los más próximos a los procesos estatuyentes<sup>11</sup>, además de ser los primeros comicios democráticos<sup>12</sup>. Con estos datos y las reglas vigentes he calculado la fragmentación (electoral y parlamentaria) y la desproporcionalidad. Asimismo, he considerado la composición de las asambleas que elaboran los proyectos de estatuto y la del Congreso de los Diputados (1979-1982)<sup>13</sup>, de cuyas mayorías depende la aprobación de los estatutos. De forma particular, el peso de la UCD y del PSOE en la elaboración de la Constitución y de los estatutos de autonomía, sin olvidar los demás partidos con representación<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> En los casos de Cataluña, el País Vasco y Navarra, la (primera) referencia son las elecciones de 1977, pues las (primeras) reglas electorales son redactadas después de las elecciones generales de 1977 pero antes de las de 1979.

<sup>12</sup> Recordemos que las elecciones de 1977 son anteriores a la Constitución, con la mayoría de edad en los 21 años y las candidaturas republicanas prohibidas.

<sup>13</sup> Para el País Vasco y Cataluña, también la composición de la legislatura estatuyente (1977-1979), cuando se inician los trámites estatuyentes.

<sup>14</sup> Expresado como el porcentaje de escaños en las asambleas que elaboraron y aprobaron los proyectos de estatutos y en el Congreso de los Diputados en las legislaturas 1977-1979 y 1979-1982, según el caso.

## Quien parte, reparte

Es necesario tratar la elaboración de las reglas relativas al acceso de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El proceso constituyente es una muestra de la capacidad de la UCD para manipular las reglas electorales (del Congreso) a su favor, al margen de los demás partidos. Nobbe, por ejemplo, muestra como en las transiciones a la democracia donde la elite gobernante es el actor dominante, elabora sistemas electorales más restrictivos (2013). El proceso estatuyente también es una buena muestra de ello. A continuación, se describe de forma resumida la elaboración de las tres principales reglas relativas al mismo, en orden temporal: Ley 39/1978, de Elecciones locales, Título VIII de la Constitución y artículo 68 de la Constitución<sup>15</sup>. Primero se aprueba la Ley 39/1978<sup>16</sup>, acto seguido se modifica el Título VIII (la composición de las asambleas estatuyentes<sup>17</sup>) y, por último, el artículo 68 (así como el 69, referido al Senado)<sup>18</sup>.

La Ley 39/1978, de Elecciones Locales proviene de un proyecto de ley, elaborado por UCD. El sistema para elegir a los diputados provinciales es aprobado gracias a los votos de este partido y de AP, mientras todos los demás votan en contra<sup>19</sup>. Consiste en una elección indirecta, *según el número de concejales* de cada partido. Los distritos son los partidos judiciales, con una media de 4,1 diputados/distrito, que se reparten según la fórmula d'Hondt. Por tanto, no sólo los resultados se anticipan mayoritarios, sino que no guardarán relación con los votos en las elecciones municipales. Así es, tras las elecciones municipales de 1979, UCD obtiene el 30,6% del voto válido y el 42,9% de los concejales (en un total de 7.870 municipios)<sup>20</sup>. La distorsión es literalmente formidable porque garantiza a UCD la mayoría absoluta en 30 provincias de régimen común<sup>21</sup> (de un total de 43, es decir, el 69,8%). Esta mayoría representa, de media, el 76,5% de los diputados provinciales. Además, dispone de la mayoría absoluta en los órganos interinsulares de las Canarias y Baleares (de media, el 54,5% de los consejeros insulares)<sup>22</sup>. La Ley 39/1978 reviste pues una importancia crucial por sí misma

---

<sup>15</sup> También deben incluirse, con un alcance localizado, las reglas para elegir los representantes de las provincias forales y de los cabildos canarios y los consejos insulares de las Islas Baleares, apuntadas en la Ley 39/1978 y desarrolladas en normas *ad hoc*.

<sup>16</sup> La Ley es aprobada en julio de 1978, pero la parte referida al sistema electoral de municipios y provincias es aprobada en comisión el 2 de marzo del 1978, sin modificaciones posteriores (fuente: actas de las sesiones).

<sup>17</sup> La composición de las asambleas se modifica en la sesión del 13 de marzo de 1978, a resultas de aprobarse el sistema de municipios y provincias (ved la nota anterior).

<sup>18</sup> El sistema electoral del Congreso (y el del Senado) se decide en la última sesión de la Comisión Constitucional (24ª), de 20 de junio de 1978 (Fuente: Diario de Sesiones del Congreso, núm. 93, 1978). En los trámites posteriores, se modifica ligeramente el sistema del Senado, pero no el del Congreso (Fuente: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 93, 1978).

<sup>19</sup> Fuente: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 17, 02/03/1978, páginas 29-30.

<sup>20</sup> Fuente: Ministerio del Interior.

<sup>21</sup> Las cuatro provincias forales se rigen por unas normas particulares *ad hoc*. No las tomo ahora en consideración porque su acceso a la autonomía también es particular. Las normas son aprobadas por el Gobierno de la UCD y publicadas en enero de 1979, en forma de reales-decretos.

<sup>22</sup> Gracias a la mayoría absoluta en 5 de los 7 cabildos insulares canarios y en 2 de los 3 consejos insulares de Baleares (Fuente: Estadística de Canarias, consejos insulares). Las reglas electorales también son aprobadas por el Gobierno de la UCD y publicadas en enero de 1979, en forma de reales-decretos.

(garantiza a la UCD el control de las diputaciones e instituciones equivalentes) y porque sirve para la composición de las asambleas estatuyentes.

A continuación, también se modifica el Título VIII, en concreto la composición de las asambleas estatuyentes. Para la vía del artículo 143, en vez de asambleas formadas sólo por los parlamentarios (diputados y senadores), se añaden también los diputados provinciales (a iniciativa de la UCD). De esta forma, el partido del Gobierno quiere asegurarse mayorías a su favor y minimizar los resultados en las regiones donde es más débil. Porque, con los resultados de las elecciones de 1977 y asambleas formadas por los parlamentarios obtendría, de forma hipotética, la mayoría de escaños en 9 de las 16 regiones actuales<sup>23</sup> (con el 59,2% de los parlamentarios, de media)<sup>24</sup>. En las otras 6, estaría en minoría (con el 29,4% de los parlamentarios, de media)<sup>25</sup>. Ante la ajustada diferencia de votos con el PSOE en Andalucía, Asturias, Madrid y el País Valenciano, y ante la incertidumbre de los resultados futuros de 1979, la UCD consigue modificar el artículo 143 a su favor, pues permitirá unas asambleas de resultados todavía más mayoritarios que las del 151. La UCD se basa en el supuesto de que las siguientes elecciones generales y las municipales de 1979 confirmarán la estructura del voto en 1977, como así ocurre. Como es sabido, también se establece la vía del 151, que exige unos requisitos mucho más elevados para superar la iniciativa. En compensación, la asamblea estará formada sólo por los parlamentarios. Únicamente las provincias andaluzas pueden acceder y finalizar con éxito esta vía<sup>26</sup>. Se reserva para Cataluña, Galicia y País Vasco la DT2ª de la Constitución como vía de acceso y que sea la asamblea de parlamentarios quien elabore y apruebe el proyecto. En Cataluña y el País Vasco la UCD no dispone de la mayoría ni de parlamentarios ni de diputados provinciales, por lo que accede a unas reglas más permisivas y abiertas<sup>27</sup>. Por último, Navarra accede por una vía particular (DA1ª) por la que, a diferencia de los demás casos, la asamblea estatuyente es votada de forma directa en las elecciones al Parlamento Foral de 1979<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> No contemplo, por ahora, el caso de Navarra, debido a su particularidad.

<sup>24</sup> Fuente: elaboración propia a partir de los resultados electorales de 1977. Obviamente, no he considerado los senadores de designación real.

<sup>25</sup> Se trata de Andalucía, Asturias, Cataluña, Madrid, País Vasco y País Valenciano (solo en éste, el PSOE conseguiría la mayoría absoluta de parlamentarios).

<sup>26</sup> Gracias a ello, el PSOE obtiene el 47,3% de los escaños en la asamblea estatuyente (y la UCD el 39,6%); mientras, por el 143 se habría invertido la relación (el PSOE el 40,5% y la UCD el 47,4%). En ambos casos, el PSOE puede sumar con PCE y PSA la mayoría absoluta.

<sup>27</sup> También son permisivas, aunque menos, las reglas para elegir las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya de 1979, pero restrictivas las de Álava (elaboradas y aprobadas por la UCD en enero de 1979, por medio de los reales decretos 122, 123 y 124/1979). En Guipúzcoa y Vizcaya las elecciones son directas, los distritos son los partidos judiciales (4 distritos/provincia), con una media de 21 escaños/distritos y se aplica la fórmula d'Hondt. En Álava, sin embargo, las elecciones son indirectas, según el *número de concejales*, existen 18 distritos (*hermandades*), con una media de 3,2 escaños/distrito y una moda de 1 escaño/distrito (13 distritos uninominales).

<sup>28</sup> El Gobierno de la UCD, de común acuerdo con la Diputación Foral de Navarra, elabora y aprueba las reglas electorales, que se publican en enero de 1979 (Real Decreto 121/1979 sobre elecciones locales y ordenación de las Instituciones Forales de Navarra). El Parlamento foral es el órgano competente para solicitar la incorporación al País Vasco (de acuerdo con la DT 4ª de la Constitución). A diferencia de las demás provincias forales, Navarra rechaza la incorporación, como es sabido.

Finalmente, la discusión y aprobación del artículo 68 termina también con las preferencias de la UCD convertidas en norma. Gracias al apoyo del PSOE, se mantiene el sistema de 1977, con los llamados factores correctores de la proporcionalidad (a saber, el número de diputados, la provincia como distrito y el número mínimo de escaños por provincia). Además, en espera de la futura ley electoral, el Real-Decreto 20/1977 sobre Normas Electorales sigue en vigor (recordemos que la LOREG se aprueba en 1985). El artículo es fruto de una negociación extraparlamentaria, por lo que no se conoce a cambio de qué concesiones el PSOE acepta el modelo de la UCD. Según mi punto de vista, en los análisis dedicados a este aspecto destaca la ausencia de fuentes documentales que expliquen la redacción del artículo, del cual depende toda la normativa (Lago; Montero, 2005: 304). Por ejemplo, Colomer expone que UCD y PSOE mantienen preferencias y prioridades distintas, incluso opuestas, en cuestiones de gran calado (tipo de Constitución, forma de gobierno, pena de muerte, relación entre Estado e Iglesia, tipo de escuelas, tipo de descentralización), lo que permite negociar la Constitución. Sin embargo, tampoco dilucida la transacción sobre el sistema electoral, un elemento fundamental para ambos partidos pero sobre el cual mantienen preferencias dispares (Colomer, 1990: 137-139) (1995: 99-101).

Sea como fuere el proceso negociador, los gráficos 1,2, 3 y 4 ilustran sobre el resultado de la manipulación de las reglas para las asambleas estatuyentes. Tras las elecciones generales y locales de 1979, obtiene una mayoría sobredimensionada en 8 asambleas donde es el partido más votado (con el 67,7% de los escaños, de media)<sup>29</sup>; en aquellas donde es el PSOE el primero, puede rebajar la fuerza de éste y obtener una proporción más cercana a su competidor, entre el 40 y 45% de escaños (Asturias, Madrid y Murcia<sup>30</sup>) e, incluso, obtener una mayoría fabricada por delante del primer partido en votos (País Valenciano<sup>31</sup>). Como se observa, la sobrerrepresentación es generosa en todas las regiones y aumenta a medida que aumenta también el apoyo electoral. Existen dos excepciones: Cataluña y Navarra. En la primera obtiene menos escaños que votos, pues es el tercer partido, por lo que apenas consigue senadores (en 1977)<sup>32</sup>. En Navarra apenas consigue una sobrerrepresentación, ya que la orientación del voto cambia entre 1977 (elecciones de referencia para elaborar las reglas de la asamblea estatuyente) y 1979 (elecciones a la asamblea estatuyente)<sup>33</sup>. Es de los poquísimos casos en que no se cumple la proyección de resultados en la asamblea estatuyente.

---

<sup>29</sup> Aragón, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja.

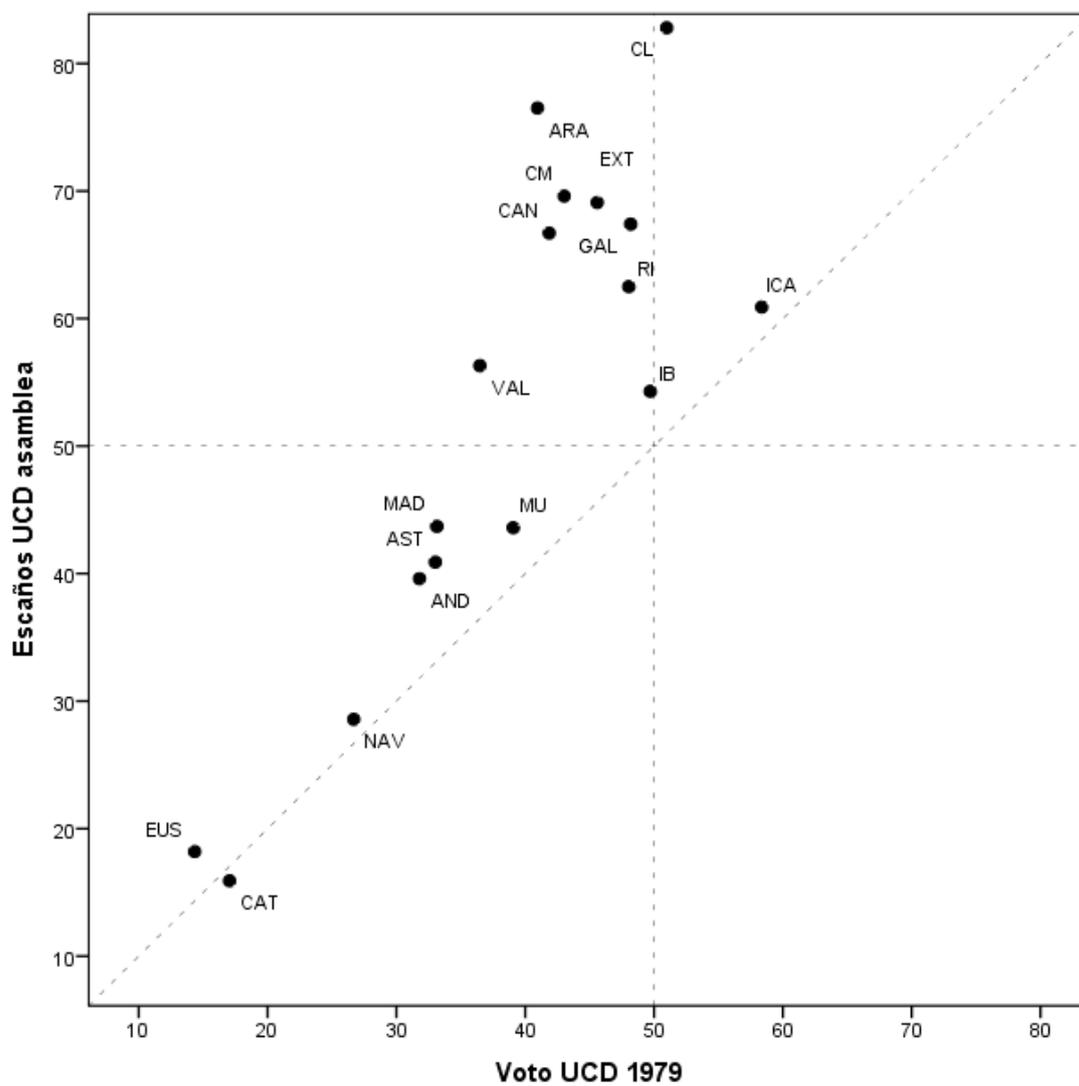
<sup>30</sup> Murcia es la única región con una asamblea de mayoría absoluta socialista. En Asturias y Madrid, PSOE y PCE suman la mayoría absoluta.

<sup>31</sup> He considerado que accede por el 143 atendiendo a la asamblea que, en última instancia, aprueba (ratifica) el proyecto. Sin embargo, elabora y aprueba el proyecto la asamblea de parlamentarios, pues se superan los requisitos de acceso por el 151 (iniciativa de las diputaciones y de los municipios), aunque no se convoca el referéndum.

<sup>32</sup> He tomado como referencia la asamblea de parlamentarios de 1977, pues elabora el proyecto. No he tomado la de 1979, pues ratifica el proyecto, sin cambios. A pesar de que en 1979 los resultados para UCD mejoran, no supera el 25% de escaños en la asamblea.

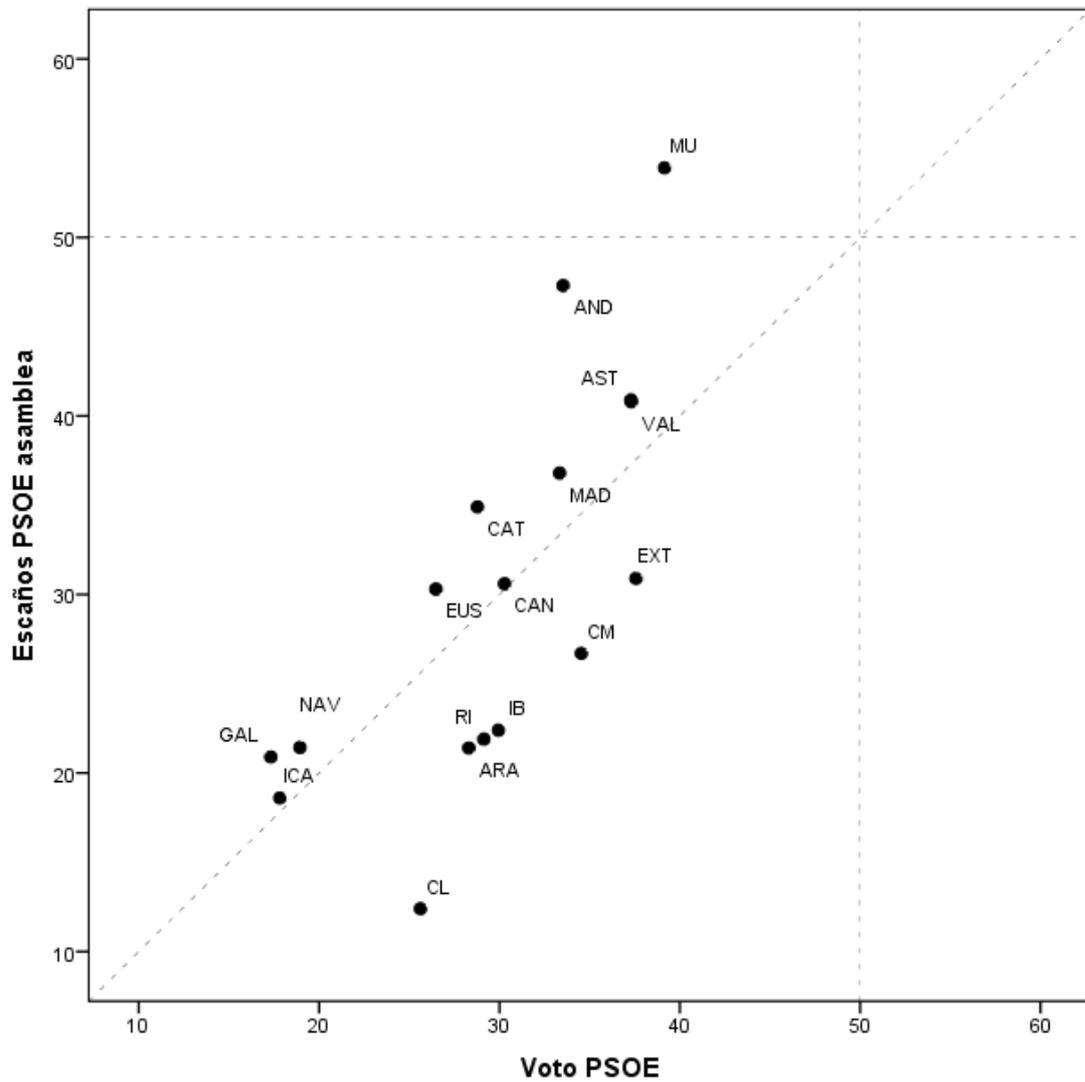
<sup>33</sup> En 1977 la UCD obtiene el 29% del voto, y hubiera obtenido el 41% de los escaños de haberse repetido estos resultados en 1979 (Fuente: elaboración propia).

Gráfico 1. Voto UCD en 1979 versus escaños UCD en las asambleas estatuyentes



Nota: para EUS y CAT, el voto corresponde a las elecciones generales de 1977. Para NAV, a las forales de 1979. Para todas las demás, las generales de 1979.

Gráfico 2. Votos PSOE en 1979 versus escaños PSOE en las asambleas estatuyentes



Nota: para EUS y CAT, el voto corresponde a las elecciones generales de 1977. Para NAV, a las forales de 1979. Para todas las demás, las generales de 1979.

Gráfico 3. Escaños UCD versus escaños PSOE en las asambleas estatuyentes

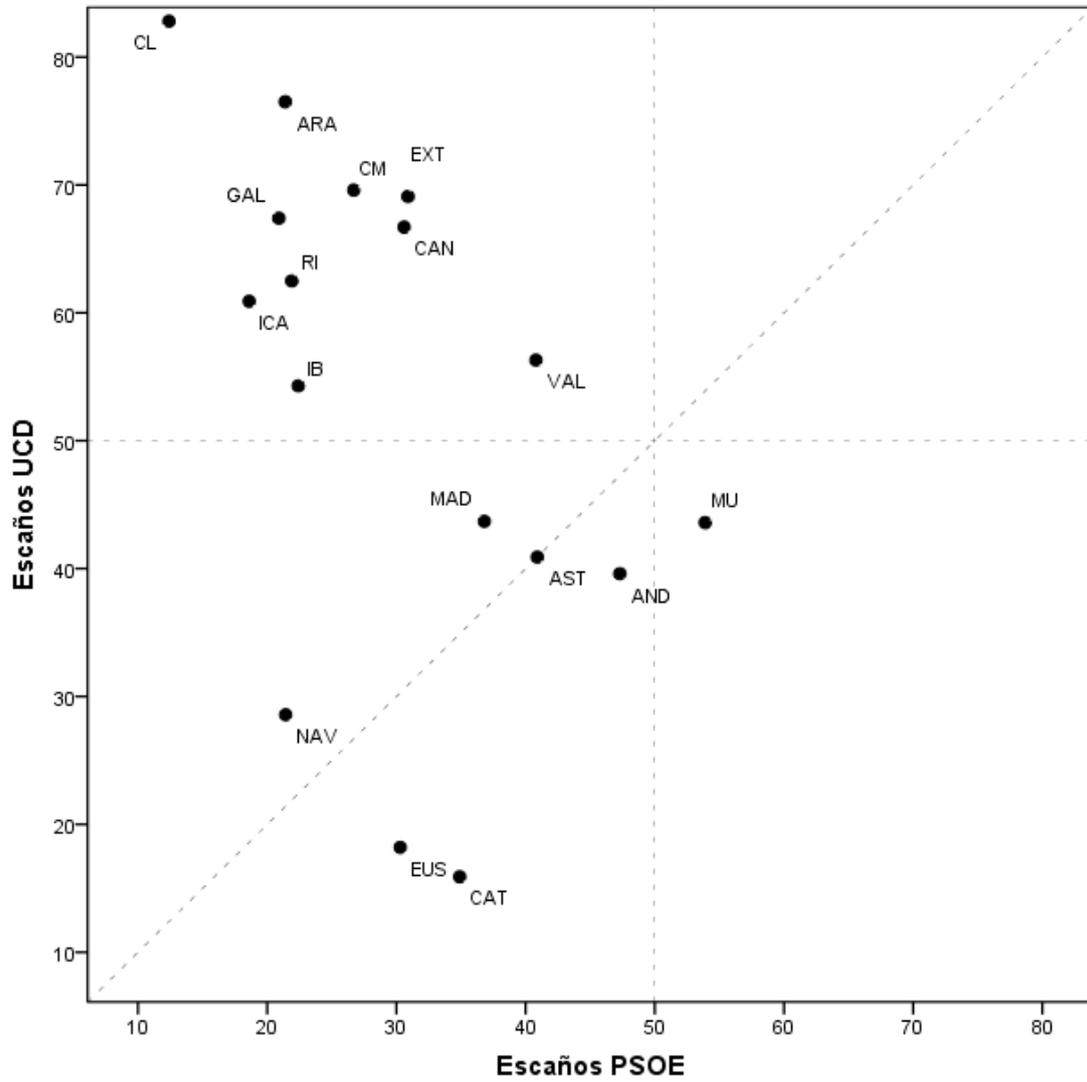
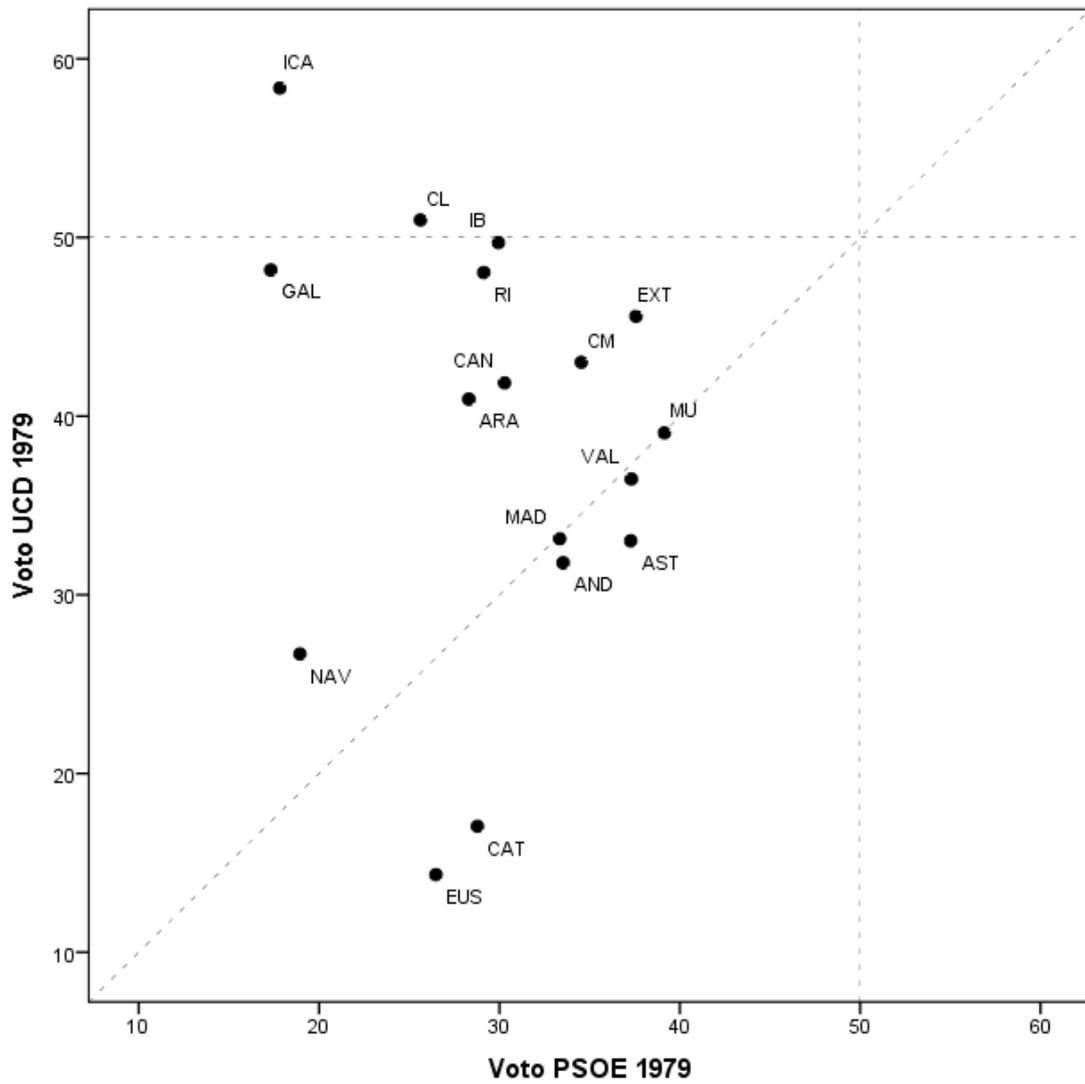


Gráfico 4. Voto UCD versus voto PSOE en 1979



Nota: para EUS y CAT, el voto corresponde a las elecciones generales de 1977. Para NAV, a las forales de 1979. Para todas las demás, las generales de 1979.

## La elaboración de los sistemas electorales

En este apartado se analiza la elaboración de los sistemas electorales, siguiendo el orden cronológico, que puede resumirse en tres fases consecutivas. Primero, la fase pre-autonómica, en la cual los partidos presentan propuestas de estatuto, que contienen propuestas también electorales, aunque a veces son simples documentos de bases (son autores los partidos con y sin representación en los órganos pre-autonómicos). Segundo, la fase estatuyente, en la cual los partidos con representación en las asambleas estatuyentes elaboran los (ante)proyectos de Estatuto. Tercero, la fase de discusión de los proyectos en el Congreso y Senado. Estas tres fases están marcadas por factores propios de cada región, así como factores comunes. Entre los primeros, destacan las divisiones y acuerdos sobre el proceso autonómico, de los cuales depende la dificultad o facilidad para aprobar el proyecto respectivo y, por tanto, la duración del proceso. Entre los segundos, destacan los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981, firmados por el Gobierno y el PSOE, que homogeneizan los sistemas electorales, entre otros aspectos.

En la primera fase, el Gobierno aprueba los 14 regímenes pre-autonómicos, en forma de decretos-ley, en el período de un año (octubre de 1977, Cataluña, hasta octubre de 1978, Castilla-La Mancha), dentro del período constituyente (1977-1978). A pesar de no tener relación formal con el régimen constitucional, prefigura el resultado del mapa regional (así como los sistemas electorales de las primeras legislaturas prefiguran las leyes electorales). Así es, los 14 regímenes establecen la división regional, que se mantendrá (excepto las provincias de Madrid, Logroño y Santander, cuya organización como entidades uniprovinciales o bien la incorporación a otra región no se concluye todavía) (Aja, 1999: 62). Además, generaliza la división regional a todo el territorio y encauza el debate sobre la descentralización de forma institucionalizada (los 14 regímenes se organizan según un sistema parlamentario, por ejemplo). Los partidos (parlamentarios y también extraparlamentarios) elaboran y presentan propuestas electorales, como parte de las propuestas estatutarias. Por lo general, son textos poco o nada articulados, más ideológicos que concretos, por lo que no suelen detallar qué sistemas electorales se defienden.

La fase estatuyente empieza en noviembre en 1978, cuando todavía no se ha aprobado la Constitución, pero sí se constituyen las asambleas de parlamentarios de Cataluña y del País Vasco. Tras las elecciones de 1979 (generales y locales), se constituyen las demás asambleas estatuyentes. Los partidos presentan propuestas articuladas, si bien no siempre concretan algunos elementos básicos, como el número de escaños de los distritos. En parte, se debe a la misma estrategia negociadora, pues incluso los partidos que presentan propuestas cerradas las modifican en sucesivas versiones, a medida que avanza la redacción del proyecto estatutario. En esta fase, UCD presenta anteproyectos electorales basados en múltiples distritos de tamaño pequeño. En las islas y las regiones uniprovinciales, el distrito es el partido judicial<sup>34</sup>; en las regiones pluriprovinciales

---

<sup>34</sup> Recordemos que los partidos judiciales son los mismos para las elecciones provinciales. Sin embargo, es frecuente que proponga alteraciones de los partidos según convenga a sus cálculos de los resultados futuros. Murcia es el caso más evidente y constituye un ejemplo de *gerrymandering* de manual. En el

donde es mayoría en la asamblea estatuyente, propone la provincia como distrito, pero con magnitudes reducidas y barrera legales elevadísimas<sup>35</sup>. En las regiones pluriprovinciales donde no controla la mayoría de la asamblea (País Vasco, Cataluña) propone también las provincias y las magnitudes que más desproporcionalidad le ofrezcan (es decir, un reparto muy desigual de los escaños entre las provincias)<sup>36</sup>. Finalmente, en el País Valenciano, pluriprovincial pero con mayoría de votos socialistas, propone la comarca como distrito<sup>37</sup>. En suma, la UCD cumple la regla micro-mega y propone en cada región el distrito y el tamaño que más le convengan, incluso si no son unidades administrativas existentes, objetivas, sino creadas *ad hoc* (en Murcia, por ejemplo). Por contra, el PSOE no puede proponer sino distritos únicos o, como mal menor, las provincias, pues tiene el voto más concentrado en las zona urbanas. Todas las propuestas de este partido se basan en las islas (Baleares y Canarias), distritos únicos (regiones uniprovinciales) y las provincias (regiones pluriprovinciales). Aunque no constituyan propuestas óptimas ni de máximos (excepto los casos de distrito único), permiten negociar con UCD. Es decir, el PSOE no propone sistemas maximizadores de sus resultados futuros previsibles, sino sistemas viables y que puedan ser objeto de negociación. Además, desde un punto de vista interno la provincia es la unidad organizativa para el partido (en Baleares y Canarias, la isla).

El calendario de aprobación de los proyectos por parte las asambleas revela no sólo el orden temporal de creación de las comunidades autónomas, sino también el orden de prioridades y el grado de consenso estatuyente. Así, los primeros corresponden a País Vasco, Cataluña y Galicia (diciembre 1978-junio 1979), tras los cuales siguen los de regiones uniprovinciales o insulares (Asturias, Cantabria, Canarias, Murcia y La Rioja, entre abril de 1980 y abril del 1981), además de Andalucía (marzo del 1981). Los demás casos no se presentan hasta que los Acuerdos Autonómicos están pactados, porque se trata de las regiones pluriprovinciales, en las cuales el PSOE mantiene un interés especial en conseguir sistemas electorales más favorables. Efectivamente, entre junio y diciembre de 1981 las asambleas respectivas aprueban y presentan ante el Congreso los proyectos (si bien los Acuerdos se formalizan en julio de 1981, la negociación empieza tras el golpe de Estado, cuando el Gobierno encarga a una comisión de expertos un informe sobre el proceso autonómico, que finaliza su obra en mayo de 1981<sup>38</sup>). Finalmente, entre marzo y junio de 1982 se aprueban los últimos proyectos, uno debido a su particularidad y a las tensiones políticas (Navarra) y otro que reviste un carácter más bien técnico (Madrid).

Merece la pena detenerse en el Informe de expertos (1981) y los Acuerdos Autonómicos

---

caso de las islas, en las menores cada una es un también un partido, pero en 1979 en las mayores existen entre 2 y 5 (Fuente: Carmona, 1979).

<sup>35</sup> Por ejemplo, porcentajes del 3% y 5% referidos al censo electoral de la provincia.

<sup>36</sup> De hecho, en Cataluña propone dividir la provincia de Barcelona en dos, según sus apoyos electorales.

<sup>37</sup> Esta propuesta le daría una (futura) mayoría sobredimensionada de escaños.

<sup>38</sup> La Comisión de Expertos sobre Autonomías, presidida por el profesor Eduardo García de Enterría, está formada por 6 miembros más, de los cuales la mitad son de la confianza de la UCD y la otra mitad del PSOE (Coscolluela, 1996: 49). Son Tomás de la Quadra-Salcedo, Francisco Sosa Wagner, Luis Coscolluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, Miguel Sánchez Morón y Santiago Muñoz Machado.

(1981), pues de ellos depende la homogeneidad formal de los sistemas electorales, pero también la heterogeneidad material. El Informe propone que se generalice la creación de comunidades autónomas en todo el territorio, las cuales se estructurarán en un régimen parlamentario, cuya asamblea será elegida de forma directa por los ciudadanos (1981: 10; 39-40). Los Acuerdos formalizan el pacto entre UCD y PSOE, según el cual los sistemas electorales serán mucho más abiertos, pluralistas, que el del Congreso. Es decir, se basarán en parlamentos de tamaño grande, número reducido de distritos (los cuales serán también de tamaño grande) y cuotas pequeñas, salvo excepciones. Los Acuerdos afectan de forma explícita a las regiones insulares y a las pluriprovinciales, pero también inciden en las uniprovinciales. Porque sólo los estatutos vasco, catalán y gallego se aprueban antes del 23 de febrero de 1981<sup>39</sup>. Por ello, a pesar de que algunas regiones presenten los proyectos en 1980, los trámites en el Congreso y Senado de todas las demás regiones finalizan en 1982 (los estatutos se publican entre enero de 1982 y marzo de 1983).

Los Acuerdos estipulan un desarrollo en buena parte homogéneo: todas las regiones se constituirán por la vía del 143 (excepto Navarra, por la DA 1ª, y País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, por el 151), las elecciones serán directas, el distrito electoral será la isla en Canarias y Baleares<sup>40</sup>, será único (la provincia) en las regiones uniprovinciales<sup>41</sup> y será la provincia en las demás regiones pluriprovinciales. Aunque no se mencione el tamaño del distrito, elemento básico para incidir en la proporcionalidad y la composición de las futuras asambleas, sí se limita el *malapportionment*. Es decir, para no reproducir la distorsión del Congreso de los Diputados<sup>42</sup>, se impone un máximo a la sobrerrepresentación e infrarrepresentación de los distritos:

*“5º. Con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75.”* (1981: 5)

Así pues, de cumplirse fielmente la previsión, en las islas habría entre 4 (Baleares) y 7 (Canarias) distritos; en las demás regiones uniprovinciales distrito único y en las demás pluriprovinciales entre 2 (Extremadura) y 9 distritos (Castilla-León). Con estas referencias, cada asamblea estatuyente fijaría el tamaño de los distritos, según la implantación de UCD y PSOE en las regiones. Como los apoyos e intereses difieren, los Acuerdos no pueden establecer un tamaño homogéneo, sino que en cada caso se negociará y concretará según el mapa electoral y las opciones de formar futuras mayorías parlamentarias. Finalmente, los Acuerdos mencionan de forma tangencial el tamaño de las asambleas, con la voluntad de rebajarlo, en el caso de los proyectos de

---

<sup>39</sup> En el caso gallego, el Congreso aprueba el texto el 17 de febrero y el Senado lo ratifica el 17 de marzo. El Estatuto se publica el 21 de abril del 1981.

<sup>40</sup> Si UCD y PSOE no llegasen a otro acuerdo, será la isla (1981: 6).

<sup>41</sup> Excepto si los partidos con parlamentarios electos en la región acordasen otro distrito (1981: 6).

<sup>42</sup> La *ratio* entre la población/escaño entre distritos en el Congreso de los Diputados en 1979 es de 4,1 (datos referidos a Madrid y Soria, las dos provincias con los valores extremos, máximo y mínimo, respectivamente) (Fuente: elaboración propia a partir de los datos oficiales del Ministerio del Interior).

estatuto ya presentados<sup>43</sup>. Por último, nada se dice de la fórmula electoral, puesto que se sobreentiende que será proporcional y que, además, se trata de un elemento de poca trascendencia, comparado con el tamaño de los distritos.

Los sistemas electorales: pocos distritos y grandes con barreras de entrada reducidas

Los sistemas electorales aprobados por las Cortes Generales no se basan en la regla Micro-mega, porque la particular distribución de apoyos electorales de los dos partidos mayores, UCD y PSOE, son dispares. Así, mientras la UCD propone parlamentos pequeños, basados en distritos pequeños y barreras de entrada elevadas, el PSOE propone parlamentos grandes, basados en distritos también grandes y barreras reducidas. Cada cual mantiene unas preferencias diferentes, lo que se resuelve tras la negociación en sistemas más abiertas y pluralistas que el del Congreso, siguiendo las preferencias del PSOE. En resumen, en las regiones insulares el distrito es la isla y en las pluriprovinciales es la provincia, como quería el PSOE. En las uniprovinciales, suele ser un distrito único, también siguiendo las preferencias del PSOE (Cantabria, Rioja, Navarra, Madrid), aunque en dos casos se utiliza un distrito menor, *ad hoc*, establecido tras manipular los partidos judiciales (Asturias y Murcia), para favorecer a UCD. Como se comprueba en la tabla 1, los distritos son grandes, en una relación inversa con el número de distritos. A medida que aumenta el número de distritos, el tamaño (medio) disminuye. El reparto de escaños entre distritos no sigue una pauta creciente o decreciente, sino que depende de los resultados particulares de la composición (hipotética) del futuro parlamento. Cabe destacar que la ratio entre población y escaños entre distritos no se sobrepasa el límite máximo de 2,75 fijado en los Acuerdos Autonómicos, excepto en 4 casos, aparentemente. En el País Vasco, Islas Canarias e Islas Baleares se dan valores muy elevados, fruto de la disparidad de población entre distritos y de que el parlamento se construye en un sentido federativo, territorial, por el cual las islas pequeñas deben sumar la misma magnitud (o casi) que las mayores, o bien cada provincia foral debe pesar igual<sup>44</sup>. En el País Valenciano, UCD y PSOE acuerdan una ratio superior para la primera legislatura<sup>45</sup>. De hecho, en todas las regiones pluriprovinciales y durante todo el proceso (desde las asambleas estatuyentes hasta las Cortes Generales), los representantes de UCD arguyen que cada distrito debería tener igual magnitud (criterio de la paridad territorial), como el País Vasco (el primer sistema en aprobarse). Por el contrario, los representantes del PSOE, que cada distrito debería tener una magnitud más acorde con la población (criterio territorial corregido), como Cataluña (el segundo en aprobarse).

Como corolario de lo anterior, las barreras de entrada son reducidas. Es conocido que la magnitud implica una barrera más reducida cuanto más baja es, aunque también puede

---

<sup>43</sup> “Debe estudiarse el número máximo de miembros de las Asambleas, a la vista de los Proyectos de Estatuto.” (1981: 7) Este punto está en el apartado referido al funcionamiento de las asambleas, que limita los períodos de sesiones y que impide a los parlamentarios percibir sueldos fijos, sino dietas.

<sup>44</sup> De hecho, el País Vasco no está incluido en los Acuerdos, aunque también reproduce la lógica partidista de favorecer a los partidos conservadores, especialmente a UCD, el primer partido en Álava en 1977.

<sup>45</sup> Para las siguientes, el Estatuto fija explícitamente una *ratio* máxima de 3,0 (artículos 12 y 13).

establecerse una barrera legal. Tiene pues efectos aquella que sea superior, lo que puede variar según el distrito, ya que los tamaños no son uniformes, mientras la barrera legal sí. En suma, en la mayor parte de casos la barrera efectiva es la implícita al tamaño del distrito, mientras en algunos casos es efectiva la legal. La tabla 2 resume los datos e indica cuál de las dos barreras tiene efectos en (la mayor parte de) los distritos de cada región. Como se observa, con los votos de 1979, predominan las barreras implícitas (10 regiones) antes que las legales (6 regiones), lo que genera un mínimo efectivo medio de 6,6% de los votos/distrito<sup>46</sup>. Hay que resaltar que en las cuatro regiones con distrito único es efectivo el mínimo legal, el 5% del voto, una convención para *compensar* una barrera implícita *demasiado* baja en un distrito grande. De forma parecida, cuando el mínimo legal es del 3% del voto/distrito, se trata de otra convención, que reproduce el mínimo del Congreso de los Diputados y que sólo tiene efectos en contados distritos grandes<sup>47</sup>. Por último, mantienen mínimos legales elevados, referidos a los votos de toda la región, aquellas regiones con distritos más pequeños, como garantía de aplicar siempre barreras altas<sup>48</sup>.

Finalmente, fruto de este pacto, los parlamentos de la primera legislatura darían una altísima sobrerrepresentación para la UCD (gráfico 6). En la España conservadora obtendría la mayoría absoluta de escaños en 7 regiones (3 serían mayorías naturales y 4 fabricadas), una mayoría de bloqueo en Aragón y rozaría la mayoría absoluta en Cantabria. Mientras, en la *España roja* obtendría la mayoría relativa (fabricada) en 2 regiones (Murcia y País Valenciano) y una sobrerrepresentación generosa en las otras 3 (Andalucía, Asturias y Madrid). Por lo que respecta al PSOE, los datos son el reverso de UCD (gráfico 5), pero sin ninguna mayoría absoluta de escaños, pues obtiene más apoyos electorales en las mismas regiones que el PCE (gráfico 7). Por último, en la *España foral* (País Vasco y Navarra) y en Cataluña existen otros sistemas de partidos, con dos clivajes, una fragmentación considerable y una implantación territorial que impiden manipular el sistema electoral en el mismo grado que el resto de regiones.

---

<sup>46</sup> En conjunto, el mínimo implícito, que depende de la magnitud, es efectivo en el 81% de los distritos, en el otro 19% es efectivo el legal.

<sup>47</sup> En concreto, tienen efectos en 5 distritos de cuatro regiones (Badajoz, Cáceres, Barcelona, Mallorca y Zaragoza). Por este motivo, el mínimo implícito (medio) difiere del mínimo efectivo.

<sup>48</sup> Con los votos de 1979 serían efectivos los mínimos implícitos a las magnitudes, pero un cambio pequeño de los votos convertiría en efectivos a estos mínimos legales.

Tabla 1. Características de los distritos

región	distrito	distritos	tamaño (rango)	Tamaño medio	Tamaño (desv.)	Tamaño (mediana)	Ratio hab/e	Tamaño (Total)
ICA	isla	7	3-15	8,6	3,7	8,0	16,3	60
MU	<i>ad hoc</i>	5	3-19	8,6	4,7	7,0	1,6	43
CM	prov	5	7-10	8,8	1,0	9,0	2,4	44
CL	prov	9	5-15	9,3	3,0	8,0	1,7	84
AND	prov	8	11-18	13,6	1,8	13,0	2,2	109
AST	<i>ad hoc</i>	3	5-32	15,0	11,3	8,0	1,5	45
GAL	prov	4	15-22	17,8	2,8	17,0	1,8	71
IB	isla	3	11-30	18,0	8,0	12,0	3,7	53
EUS	prov	3	20	20			4,9	60
ARA	prov	3	16-32	22,0	6,7	18,0	2,6	66
VAL	prov	3	23-37	29,7	4,9	29,0	3,4	89
EXT	prov	2	30-35	32,5	2,5	32,5	1,3	65
CAN	prov	1		35				35
RI	prov	1		35				35
CAT	prov	4	15-85	40,0	30,0	18,0	2,3	135
NAV	prov	1		50				50
MAD	prov	1		92				92
Todas		3,8		17,8	10,3	14,5		66,9

Nota: en el caso de IB, se ha omitido Formentera, uninominal.

Tabla 2. Mínimo de votos

región	distrito	distritos	Mínimo Magnitud	Mínimo legal	Mínimo legal	Mínimo efectivo	Mínimo efectivo
EXT	prov	2	2,3	3	v. v./distrito	Legal	3,0
EUS	prov	3	3,6	3	v. v./distrito	Magnitud	3,6
ARA	prov	3	3,5	3	v. v./distrito	Magnitud	3,8
CAT	prov	4	3,4	3	v. v./distrito	Magnitud	4,0
GAL	prov	4	4,1	3	v. v./distrito	Magnitud	4,1
MAD	prov	1	0,8	5	v. v./distrito	Legal	5,0
NAV	prov	1	1,5	5	v. v./distrito	Legal	5,0
CAN	prov	1	2,1	5	v. v./distrito	Legal	5,0
RI	prov	1	2,1	5	v. v./distrito	Legal	5,0
IB	isla	3	4,8	3	v. v./distrito	Magnitud	5,0
AND	prov	8	5,2	3	v. v./distrito	Magnitud	5,2
AST	<i>ad hoc</i>	3	7,7	5	v. v./región	Magnitud	7,7
CM	prov	5	7,8	5	v. v./región	Magnitud	7,8
CL	prov	9	8,1	3	v. v./distrito	Magnitud	8,1
ICA	isla	7	9,9	3	v. v./región	Magnitud	9,9
ICA	isla	7	9,9	20	v. v./distrito	Magnitud	9,9
MU	<i>ad hoc</i>	5	10,7	5	v. v./región	Magnitud	10,7
VAL	prov	3	2,5	5	v. v./región	Legal	Legal
Media		3,8	6,1				6,6

Nota: en el caso de IB, se ha omitido Formentera, uninominal.

Nota: en Canarias rigen dos mínimos legales, de los cuales debe superarse uno.

Gráfico 5. Escaños del PSOE versus escaños de UCD (sistema electoral del Estatuto)

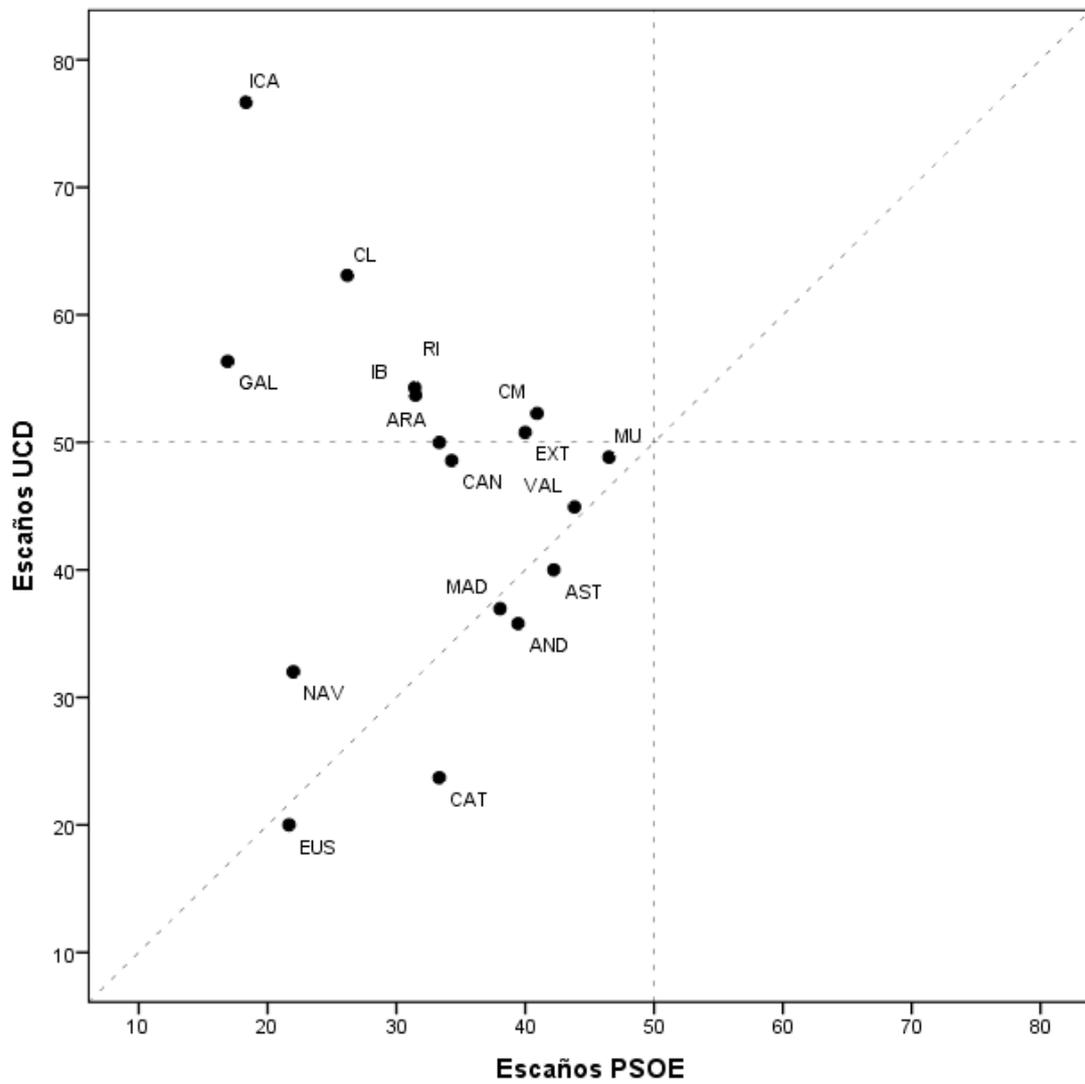
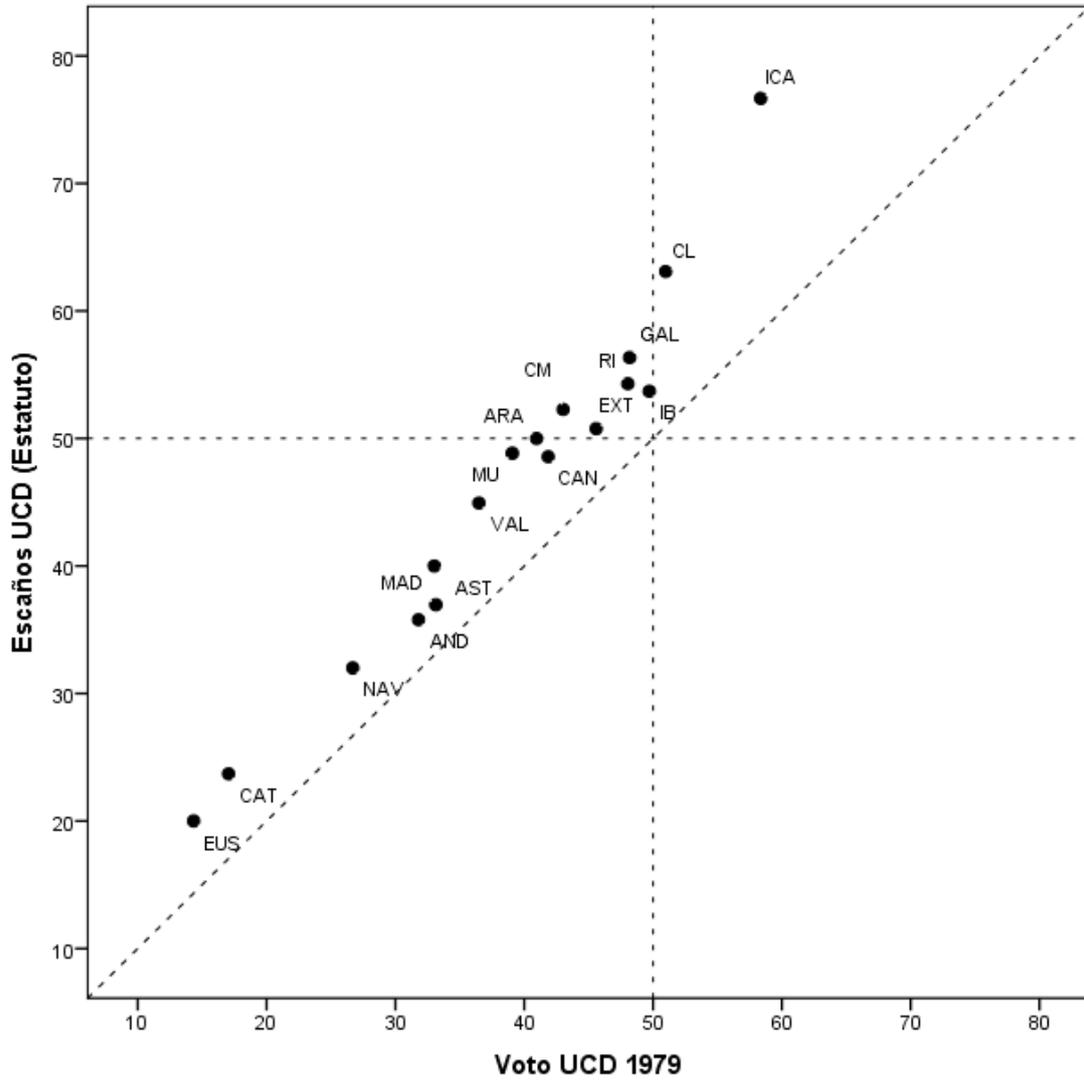
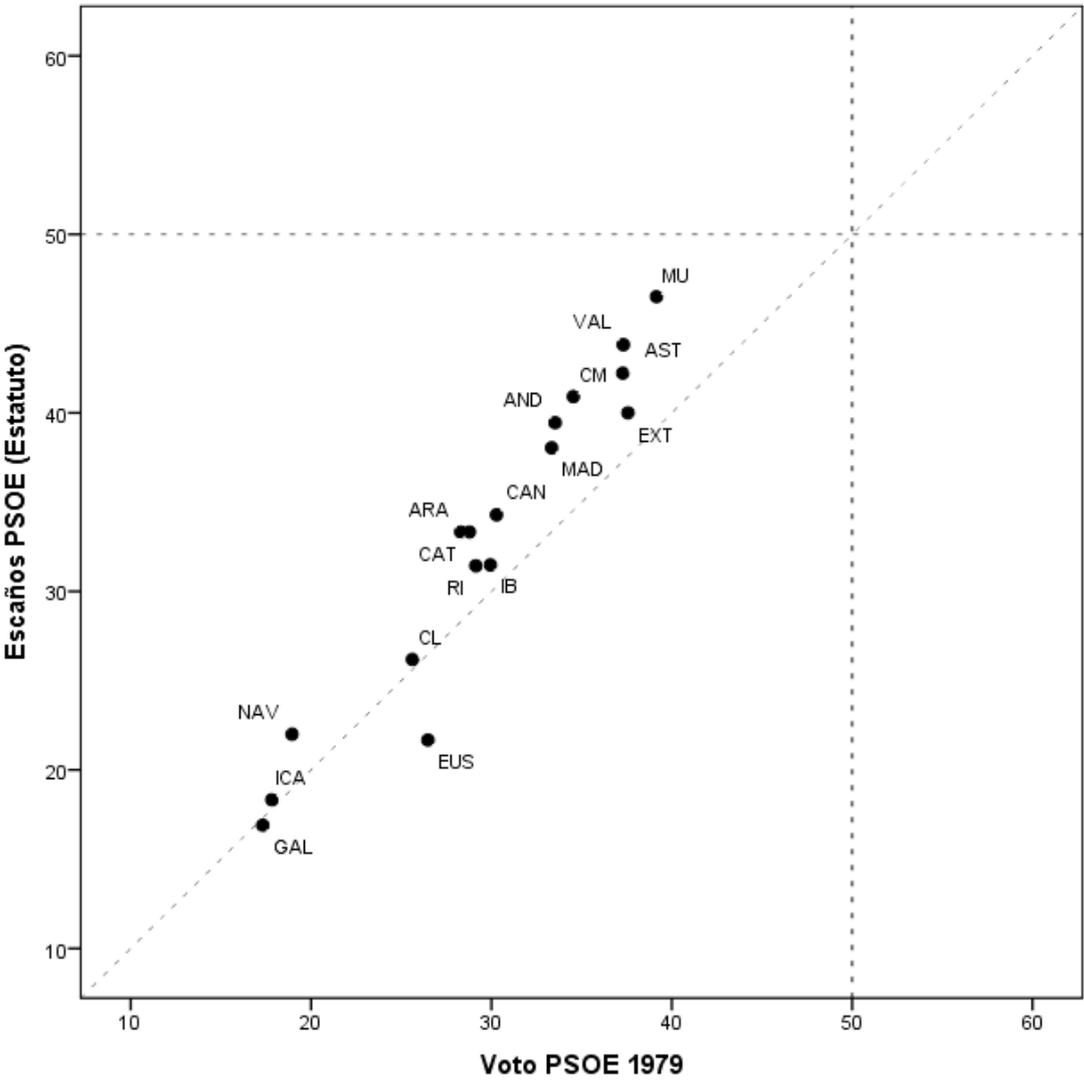


Gráfico 6. Votos de UCD versus escaños (sistema electoral del Estatuto)



Nota: para EUS y CAT, el voto corresponde a las elecciones generales de 1977. Para NAV, a las forales de 1979. Para todas las demás, las generales de 1979.

Gráfico 7. Votos del PSOE versus escaños (sistema electoral del Estatuto)



Nota: para EUS y CAT, el voto corresponde a las elecciones generales de 1977. Para NAV, a las forales de 1979. Para todas las demás, las generales de 1979.

## Conclusiones

Los sistemas electorales de la primera legislatura de los parlamentos regionales no cumplen la llamada regla de Micro-mega, pues algunos partidos grandes prefieren sistemas incluyentes y abiertos (PSOE, PSC, PSUC, UPN), mientras otros excluyentes y cerrados (UCD, PNV, CiU), según su implantación territorial en 1977-1979. En los casos analizados, las preferencias de los partidos dependen, en primer lugar, de la distribución particular de votos en el momento de elaborar las reglas electorales. Puesto que la geografía electoral difiere, los partidos grandes no pueden compartir preferencias por el mismo tipo de sistema.

Las preferencias también dependen, en segundo lugar, del poder instituyente de cada partido. Como la transición a la democracia está dominada por la elite gobernante, la UCD elabora las normas sobre la elección de los tres ámbitos de gobierno (central, regional y local), incluyendo las asambleas estatuyentes. Los demás partidos se adaptan a esta situación y por ello, el PSOE, especialmente, propone sistemas que no maximicen sus escaños a corto plazo, pero que estén sesgados a su favor, sean incluyentes y puedan ser aceptados por UCD. Finalmente, los sistemas adoptados expresan una transacción entre UCD y PSOE, por la que son más abiertos, pluralistas y equitativos que los del Congreso de los Diputados y las corporaciones provinciales. A corto plazo, la UCD obtendría la mayoría absoluta (hipotética) de escaños en la mayoría de regiones y una sobrerrepresentación generosa en las demás. Solo en el País Vasco, Navarra y Cataluña el sistema de partidos impediría reproducir esta pauta. A largo plazo, sin embargo, los parlamentos regionales serían más sensibles a los cambios en la implantación electoral y a la volatilidad de los votos, con un reflejo más equitativo del pluralismo político y más posibilidades de alternancia.

El último elemento que explica las preferencias es el rango de las instituciones regionales. Para la UCD, son subsidiarias del poder central, diseñadas con poderes muy limitados y sin apenas administración propia. Mientras, para el PSOE y los partidos vasquitas y catalanistas, deberían ser fuertes, con poderes amplios y administración propia. Por todo ello, entendemos que la UCD descarta sus preferencias inmediatas (sistemas excluyentes) y acepta las propuestas del PSOE y una parte de los partidos grandes de ámbito regional (PSC, PSUC, PNV y UPN).

## Fuentes

Los datos electorales se han obtenido del Ministerio del Interior (Congreso de los Diputados 1977 y 1979; municipales 1979), Gobierno Vasco (Juntas Generales 1979), Instituto Canario de Estadística (cabildos insulares 1979), Instituto Navarro de Estadística (Parlamento foral 1979). En algunos casos, también se han usado datos originarios del Ministerio del Interior, pero referidos a unidades territoriales inferiores a la provincia: Generalitat de Catalunya (datos comarcales), Generalitat Valenciana (datos comarcales), Instituto Balear de Estadística (datos insulares). Los únicos datos que no se conservan, que yo sepa, son los referidos a los consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera de 1979.

A partir de estos datos se han realizado los cálculos para aquellos distritos diferentes de las provincias (partidos judiciales, veguerías o unidades *ad hoc*) y se han simulado los resultados (hipotéticos) de los futuros parlamentos.

Los datos sobre la composición de las diputaciones y corporaciones equivalentes se han obtenido de Márquez Cruz (2007), Carmona (1979), Parlamento de Navarra, Gobierno Vasco, consejos insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza, Instituto Canario de Estadística.

Los proyectos electorales de cada región se han tomado de los proyectos de Estatuto y de los estatutos, completados por la legislación vigente en materia electoral (básicamente, el Real Decreto-ley 20/1977 sobre Normas Electorales y la Ley 39/1978 de Elecciones Locales). También se ha consultado la normativa vigente sobre la elección de los órganos forales, cabildos y consejos insulares (reales decretos 118, 119, 121, 122, 123 y 124 de 1979). Además, para el caso de Navarra, la ley paccionada de 1841.

Los anteproyectos electorales de los partidos, así como sus modificaciones, se han tomado de distintas fuentes secundarias, especialmente textos de comentarios de los estatutos y obras sobre los procesos estatuyentes, todas citadas en la bibliografía. Cuando no se han encontrado los anteproyectos, se han deducido de los debates estatuyentes, reproducidos o comentados en las obras citadas.