

ESTRATEGIAS PARA UN SISTEMA DE PARTIDOS (*)

Por JORDI CAPO GIOL

Las elecciones de 1979 han confirmado las tendencias electorales que se habían ya manifestado en 1977 y han revelado una gran estabilidad del sistema de partidos en España en el corto plazo transcurrido de una a otra consulta. Esta permanencia del comportamiento político del electorado se refleja, en orden a las relaciones de fuerza interpartidistas, en el cuadro 1, inspirado en los indicadores que sugiere Rae (1).

CUADRO 1

FRAGMENTACION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS EN ESPAÑA [elaboración propia (2)]

	1977	1979
Partidos o coaliciones parlamentarias	12	14
Votos primer partido, en porcentaje	34,7	34,3
Votos dos primeros partidos, en porcentaje	63,9	64,3
Indice de fraccionamiento electoral	0,779	0,779
Indice de fraccionamiento parlamentario	0,659	0,647

(*) Comunicación presentada en la Mesa Redonda «Sistema de partidos y participación política en las nuevas democracias europeas», AIEP, mayo 1981.

(1) D. W. RAE: *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*, Cítep, Madrid, 1977, págs. 50 y sigs.

(2) Los datos de base para los cálculos han sido tomados del apéndice estadístico de J. Molíns, en M. A. APARICIO: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1980, págs. 165 y sigs.

Sin embargo, son conocidas las limitaciones inherentes a los índices numéricos y, en especial, los de fraccionamiento que aquí hemos utilizado (3). Por ello, el cuadro puede servirnos a efectos comparativos, en la medida en que adolece para los dos años de unas mismas imperfecciones, pero no a efectos explicativos.

Formalmente, pues, existe una identidad entre una y otra elección. En efecto, tan sólo el indicador menos refinado —el número de partidos parlamentarios— revela una ligera modificación en la medida en que pasa de 12 a 14; sin embargo, esto no afecta a la naturaleza del Parlamento, puesto que se refiere tan sólo a cuatro diputados y no tiene en cuenta la sustitución del PSP por el PSA. Los restantes indicadores señalan una repetición de pautas: estabilidad de los dos grandes partidos y de la fragmentación electoral, sin que tenga valor la variación del índice de fragmentación parlamentaria que se debe esencialmente a las debilidades inherentes a su propio método de elaboración (4).

Sin embargo, y sin olvidar nada de lo que este cuadro nos indica, no creemos que el sistema de partidos español presente unas características tan inmutables. Esta afirmación sólo puede sustentarse en la medida en que nos apartemos de una visión simplemente numérica de las relaciones interpartidistas. El propio Rae así lo afirma: «Llamamos sistema de partidos a la red de relaciones de competencia entre los partidos políticos» (5) y Sartori coincide con esta apreciación (6). Sin embargo, esta competencia puede ser entendida en dos formas distintas y complementarias. En primer lugar, se trata de una competencia electoral y así se analiza normalmente; pero, en segundo lugar, ésta encuentra su confirmación en las estrategias políticas de los partidos. Así Rae, que busca la competencia mediante criterios numéricos, tiene buen cuidado en recordar en nota a pie de página que la configuración de un sistema no recae sólo en estos índices y que «el grado en que los dirigentes de los partidos están dispuestos a negociar (en oposición a la intransigencia hostil) sería una consideración importante» (7) y Sartori muestra que el sistema de partidos políticos no está desligado del comportamiento de las élites, como se ve en esta clara referencia: «El que España se convierta o no en un

(3) G. SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, I, Alianza, Madrid, 1980, páginas 358 y sigs.

(4) *Ibid.*, y más especialmente págs. 362 y sigs.

(5) D. W. RAE, *op. cit.*, pág. 47.

(6) G. SARTORI, *op. cit.*, pág. 12.

(7) D. W. RAE, *op. cit.*, pág. 55.

sistema de pluralismo polarizado dependerá decisivamente, a mi juicio, de lo avisados y capaces que sean sus dirigentes» (8).

De hecho, nuestras páginas se enmarcan en esta óptica. Más concretamente, a partir de la distinción —entendida de forma conceptual— que establece Di Palma entre la estrategia bipartidista y el sistema de pluralismo moderado que él observa en España (9), hemos intentado analizar el sistema de partidos que éstos pretendían poner en funcionamiento. En realidad, no puede diferenciarse entre sistema y funcionamiento (unos mismos partidos con estrategia competitiva o consociativa darían sistemas distintos); sin embargo, la situación española es peculiar en el sentido que las bases del sistema de partidos —las elecciones de 1977— existen antes que el marco institucional en que éste debe desarrollarse. Dadas las relaciones entre instituciones y sistema de partidos, no es extraño que podamos observar estrategias constituyentes que son, también, estrategias acerca del sistema de partidos.

De esta forma, el sistema de partidos en España no es sólo el resultado de unos comportamientos electorales, sino de las relaciones de colaboración y competencia de los mismos partidos que han intentado establecer un determinado Estado con un determinado sistema de partidos. Ahora bien, esta dinámica interpartidista no ha encontrado todavía una consolidación de rasgos permanentes y, precisamente porque las estrategias de relación son cambiantes, no puede hablarse de un sistema acabado, tanto más cuanto, como veremos, algunas de ellas provocan inestabilidad para el sistema. Efectuemos, pues, un análisis pormenorizado de las mismas.

EL PERIODO CONSTITUYENTE

Sería erróneo considerar que el proceso de elaboración de la Constitución está caracterizado por la existencia de una única forma de relación interpartidista, el denominado consenso. Tras las elecciones de 1977, la posición de los partidos resulta muy diversa por sus resultados en votos y parlamentarios y por su historia con todo lo que ella implica. No se trata ahora de realizar un análisis de estas elecciones ni de sus resultados por cuanto son sobradamente conocidos. Al hilo de nuestro discurso, interesa señalar que la UCD, como primer grupo parlamentario con 167 diputados, no disponía de una

(8) G. SARTORI, *op. cit.*, pág. 210.

(9) G. DI PALMA: «¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en el sur de Europa, II», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 6, 1980, pág. 137.

mayoría absoluta que le permitiera en exclusiva imponer su voluntad reformadora que, por otra parte, en una situación constituyente no podía basarse en inviables mayorías muy estrechas que hubiera podido buscar en los partidos minoritarios.

Por otra parte, la UCD y el PSOE eran los dos partidos de mayor relevancia en las Cortes. Su clara victoria electoral, potenciada por las distorsiones de la ley electoral, les atribuía el 81 por 100 del Congreso de los Diputados y cualquier acuerdo entre estos partidos convertía en testimonial las intervenciones de los otros grupos. UCD podía buscar aliados pero, por la naturaleza de sus programas, estos acuerdos resultaban difíciles. Por el contrario, se diseñaba un terreno de acuerdo entre las dos grandes fuerzas políticas españolas, las únicas llamadas a gobernar, las únicas verdaderamente nacionalizadas gracias a estos elementos comunes. Así resultaba posible la confirmación de un bipartidismo parlamentario que reforzara las tendencias bipartidistas que los electores habían escogido.

Se trataba, por consiguiente, de hacer girar la vida política en torno a dos polos, el partido del gobierno y el partido de la oposición, reforzando en la medida de lo posible este sistema bipartidista. La UCD, sin embargo, no era un partido suficientemente consolidado. Creada a partir de corrientes políticas muy diversas —liberales, cristianodemócratas, socialdemócratas y franquistas— y unificados por la figura de Suárez, presentaba poca homogeneidad para enfrentarse al PSOE que, aunque estuviera en proceso de recreación (10), tenía un programa, una ideología y una tradición mucho más consolidada. Por ello, el primer paso de este eventual bipartidismo debía consistir en convertir la federación electoral en un único grupo parlamentario y, posteriormente, hacer desaparecer todos sus partidos integrantes para convertirlos en un único partido. Esta tarea resultaba fácil; no sólo por la existencia de una fuerte oposición, sino por la debilidad de Alianza Popular y por la inexistencia de otro partido centrista, estilo demócrata cristiano o liberal, que dificultaba que los grupos integrantes de UCD encontraran en su exterior puntos de atracción y, por tanto, cualquier deseo «independentista» no podía sustraerse a la influencia de uno de los dos grandes partidos.

Por la izquierda ocurría lo mismo con el Partido Socialista Popular. La debilidad de su representación parlamentaria le impedía disputar, en el futuro, el terreno socialista al PSOE y a éste, los votos del PSP le eran necesarios para superar al partido del gobierno en unas nuevas elecciones. Pronto, pues, se llegaría a la integración.

(10) Véase J. M. MARAVALL: «La alternativa socialista. La política y el apoyo electoral del PSOE», en *Sistema*, núm. 35 marzo 1980, págs. 4 y sigs.

Consolidar UCD, reforzar el PSOE son los dos elementos clave para esta estrategia bipartidista que pretende reducir el espacio de los restantes partidos. Con esta finalidad, los primeros problemas de funcionamiento de las Cortes se resolverán por el camino del acuerdo UCD-PSOE. Así, cuando se elige la Mesa del Congreso sólo estos dos partidos alcanzarán representación. Ocurre lo mismo cuando se nombra la ponencia encargada de elaborar el reglamento de la Cámara. Pero el momento más visible de esta estrategia será el debate sobre los requisitos necesarios para constituir grupo parlamentario. La cifra de 15 diputados como número mínimo para la formación de un grupo, pactada por el PSOE y la UCD, buscaba esencialmente reducir la voz del PSP, obligándolo a una integración en el PSOE o en el grupo mixto y limitaba la actuación de los grupos nacionalistas vasco y catalán que se veían obligados a formar un único grupo parlamentario. El Parlamento, pues, empezaba a configurarse bajo una égida bipartidista aun cuando la realidad política de España fuera mucho más compleja por sus problemas nacionales, regionales, ideológicos, etc.

Pero las resistencias a este proceso son también evidentes. La satelización de las otras fuerzas parlamentarias resultaba complicada porque éstas disponían de amplios soportes: la ideología nacionalista, la influencia en el mundo sindical o la penetración en los organismos del Estado. El Pacte Democràtic de Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco, el Partido Comunista de España o Alianza Popular no podían ser marginados del sistema sin graves crisis en un momento constituyente que, además, presentaba dificultades económicas.

Pronto, pues, empezará a aparecer una nueva forma de relaciones entre los partidos caracterizada por la concertación política; es decir, por la búsqueda de acuerdos en que todos los partidos participan. Con todo, hay que advertir que, en torno a estos acuerdos, se configuran posiciones mayoritarias y minoritarias y las tensiones entre los partidos para posibilitar un ámbito de actuación favorable continúan subsistiendo. En efecto, junto al reconocimiento de que todos los partidos presentes en el escenario político habían de participar en la elaboración de la Constitución, encontramos los intentos de UCD de garantizarse su dominio político y los del PSOE de reforzar su papel de alternativa; mientras que los restantes partidos trataban de asegurarse una función de interlocutores necesarios.

Los primeros síntomas de esta manera concertada de resolver las relaciones entre los partidos se concretarán en la elaboración del Reglamento del Congreso. Ya hemos señalado que la ponencia encargada del primer redactado había revelado una tentación bipartidista; sin embargo, después de una enmienda a la totalidad presentada por el grupo Comunista se aprobará

un reglamento que tomará en consideración muchas de las enmiendas presentadas por los grupos minoritarios en un intento de alcanzar votaciones unánimes. Fruto de esta nueva dinámica, la Mesa del Congreso incrementará el número de sus componentes para dar entrada a un representante de AP y otro del PCE. Asimismo, se reducirá el número de diputados exigido para formar grupo parlamentario, medida que posibilita la división de la Minoría Vasco-Catalana en dos formaciones parlamentarias (aunque esta reforma no es suficiente para que el PSP logre su propio grupo).

Estos eran los primeros hitos de un período que se ha caracterizado por un nombre, «el consenso», y que tendrá sus momentos culminantes en la redacción de la Constitución y en los pactos de la Moncloa. Con ello el sistema de partidos pierde su rigidez bipartidista. La política de concertación reduce las posibilidades de que el PSOE se presente como el recambio de la UCD. En rigor, si la gravedad de los problemas políticos, económicos y sociales exigía una política unitaria, las pretensiones de alternativa socialista perdían buena parte de sus argumentos. Con el consenso, el PSOE se encontraba en medio de un abanico de fuerzas que, por motivos diferentes, podían encontrar un terreno de acuerdos y arrastrarlo hacia aquella dirección. Así la UCD reforzaba su posición de partido dirigente al debilitar la posición alternativa del PSOE y, por su parte, el PCE superaba los peligros de marginación que implicaba cualquier aceptación del bipartidismo dominante y, al mismo tiempo, se acreditaba ante amplias franjas del electorado como un partido del sistema.

Con todo, no terminan aquí las consecuencias de una política de concertación de cara a la propia configuración del sistema de partidos políticos. La posibilidad de colaborar en una misma línea fuerzas de origen y voluntad muy diferentes permiten pensar en una dialéctica de adversario y no de enemigo y, por extensión, en la consolidación estable de un régimen político basado en los partidos (11). Pero, al lado de este hecho sin duda positivo, la forma de llegar a los acuerdos, pactados directamente por las direcciones de los partidos, ha provocado dos elementos de consecuencias menos beneficiosas: se trata del reforzamiento de la disciplina interna en los partidos y la renuncia a la intervención del electorado en apoyo de los programas partidistas. De esta forma se tendía a cortar los vínculos élites-militantes-elec-

(11) Esta es la argumentación de fondo en el artículo de Di Palma antes citado, si bien extiende los efectos del consenso a la legitimación y posibilidad de la alternativa socialista.

tores (12) y se potenciaba un cierto alejamiento entre sociedad y Estado que se concretaría posteriormente en el crecimiento del abstencionismo.

Al mismo tiempo, las consecuencias del consenso se proyectaban hacia el futuro funcionamiento del sistema de partidos. Sin embargo, esto se producía de forma contradictoria. Por un lado, la Constitución exige en muchos casos, para un correcto funcionamiento de las instituciones, la prolongación de un ambiente consensual pero, por otra parte, numerosas instituciones (ley electoral, moción de censura, etc.) refuerzan el bipartidismo que UCD y PSOE propiciaban.

Esta doble dimensión, consenso-bipartidismo, se sitúa también en el marco autonómico. Mientras que en la Constitución se asumía este problema buscando el acuerdo de todos los partidos implicados, con la generalización del régimen preautonómico, desde el Gobierno se reforzaban los aspectos bipartidistas del sistema político español en todas aquellas regiones donde la hegemonía UCD o PSOE no podía ser discutida. Los casos especiales del País Vasco y Cataluña se solucionaban en forma distinta. En Euskadi, el acuerdo UCD-PSOE para marginar al PNV de la presidencia del Consejo Vasco se convertía en símbolo de la política bipartidista. En Cataluña, la figura del presidente Tarradellas serviría para formar un gobierno de unidad. En resumen, la configuración de la política autonómica, desde el ámbito partidista no significaba ningún problema para los partidos estatales; ningún partido podía asumir una posición de poder (por lo limitado habría que decir simbólico) desde la cual cupiera un enfrentamiento con las decisiones de los partidos de actuación estatal.

LA PRIMERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL

Las exigencias del período constituyente habían dado al sistema de partidos español una fuerte peculiaridad. Las tensiones entre los partidos, aunque no habían desaparecido, se situaban en el marco de la elaboración consensuada de la Constitución, de la definición pactada de la política autonómica y la existencia de los gobiernos de unidad en los regímenes autonómicos. Sin embargo, aprobada la Constitución, las relaciones entre los partidos cambiarán de naturaleza. A partir de diciembre de 1978, se iniciará una

(12) Con las consecuencias de una relación directa entre los líderes políticos y la opinión pública, véase I. MOLAS: «Sur les attitudes politiques dans l'après-franquisme», en *Pouvoirs*, núm. 8, 1979, en especial pág. 18.

nueva fase que pondrá en cuestión la dirección del proceso político y la competencia entre los partidos.

Este es el sentido de las elecciones generales de 1979. En realidad, la peculiaridad del proceso constituyente permitía que el Gobierno optara entre la convocatoria de unas nuevas elecciones y el someterse a la moción de investidura. La decisión de UCD en favor de la primera posibilidad correspondía a su voluntad de obtener una mayoría más amplia que la que tenía en la legislatura de 1977. El tema resultaba polémico. Por una parte, todavía no se habían convocado elecciones municipales; por otra, desde algunos sectores, y especialmente los comunistas, se insistía con fuerza que las elecciones eran innecesarias y que convenía continuar con la política de conciliación. A pesar de estos argumentos, la UCD y el PSOE intentaban protagonizar la nueva fase del sistema político; la primera, para gobernar con mayor facilidad y sin recurrir a pactos; la segunda, para hacer realidad su propuesta alternativa. En este contexto, los partidos nacionalistas y el PCE eran los más reticentes a la convocatoria porque sólo podía beneficiar a los dos grandes partidos.

De todas formas, las elecciones generales de marzo de 1979 —que no nos corresponde ahora analizar (13)— no modificaron espectacularmente las relaciones entre los partidos. A pesar del crecimiento del PSA, Euskadiko Eskerra o Herri Batasuna, el Congreso mantenía una similar distribución de fuerzas como puede observarse en el cuadro 1. En estas condiciones, UCD no tenía la mayoría absoluta, aunque fuera el primer partido parlamentario y, juntamente con el PSOE, continuaban dominando el 81 por 100 de la Cámara. Por el contrario, las elecciones municipales, un mes más tarde, supusieron un cambio fundamental en el comportamiento electoral de los ciudadanos, puesto que socialistas, comunistas y nacionalistas resultaban claramente vencedores.

Una y otra elección, pues, habían dado resultados distintos. Las legislativas confirmaban a la UCD y, en general, el espectro político del país; las municipales potenciaban a los partidos que no estaban en el gobierno (excepto AP). Pero tanto las primeras elecciones como las segundas, servirían a un mismo objetivo: el rompimiento de la política de consenso y la búsqueda de unas posiciones hegemónicas. El 30 de abril de 1979, Suárez obtenía la investidura y formaba un gobierno minoritario y homogéneo de la UCD con los votos de su partido, Coalición Democrática y el PSA (véase cuadro 2). En los ayuntamientos se veía la situación contraria, el pacto

(13) Además de los artículos citados en estas notas, véase J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA (eds.): *Las elecciones legislativas del 1 de marzo de 1979*, CIS, Madrid, 1979.

CUADRO 2

RESULTADOS DE LAS VOTACIONES DE INVESTIDURA Y CENSURA DE LA I LEGISLATURA
(exclusivamente votación definitiva)

	VOTACION DE INVESTIDURA DE ADOLFO SUAREZ				VOTACION DE CENSURA				VOTACION DE INVESTIDURA DE L. CALVO SOTELO		
	Sí	No	Abst.	Aus.	Sí	No	Abst.	Aus.	Sí	No	Aus.
UCD	168					166			165		
Soc.		116		5	120					117	2
Com.		23			23					23	
CD	9						9		9		
MC			8				7	1	9		
MV		6		1				7		7	
PSA	5				5					4	1
G. Mix.	2	4		3	4	5		3	3	7	3
<i>Total</i>	184	149	8	9	152	166	21	11	186	158	6

socialista-comunista, ampliado a los partidos nacionalistas donde era necesario, apartaba a la UCD de la dirección de prácticamente todas las ciudades importantes. Finalmente, muchos gobiernos de unidad de las regiones preautonómicas desaparecerán bien como resultado de las elecciones autonómicas (Cataluña, Euskadi), bien por conflictos interpartidistas (Valencia, Canarias).

El clima general es, pues, el enfrentamiento. La forma en que la UCD había resuelto la moción de investidura indicaba no tan sólo su voluntad de formar un gobierno en solitario, sino también el no comprometerse en un programa de legislatura. Así el Gobierno buscará para cada ley el acuerdo con alguna fuerza (nacionalistas, Coalición Democrática o socialistas) que le permitiera lograr la mayoría, sin que ésta tuviera un diseño estable. Esta política de la UCD, que necesita, por tanto, partidos colaboradores no puede asimilarse a la política consensual puesto que no supone una actuación negociada de la UCD, sino la previa resolución entre sus tendencias internas y el posterior apoyo de algún otro partido en función de la tendencia interna ganadora.

La pretensión de la UCD de dirigir la política del país desde un Gobierno minoritario y con un partido poco cohesionado resultará, sin embargo, difícil al encontrarse limitada por dos tipos de enfrentamiento partidista. Por una parte, la UCD se ve confrontada a la izquierda en temas de índole económica, social e ideológica. Por otra parte, las exigencias de los regímenes autonómicos le dificultan las relaciones con los partidos nacionalistas de bases sociológicas y programas más cercanos, sin que en estos temas tenga asegurado el beneplácito de la izquierda.

De todas formas, no es en la política parlamentaria donde el Gobierno encontrará las principales dificultades. La posición minoritaria de la izquierda y su división (AMI, Estatuto de los Trabajadores, diferentes políticas parlamentarias) posibilitan a la UCD legislar sin grandes problemas (por ejemplo, el polémico Estatuto de Centros Docentes fue aprobado por 187 votos a favor y 127 en contra).

La clave de la debilidad de un Gobierno dirigido por la UCD sin ningún pacto de legislatura se situará en el exterior del Parlamento, centro del sistema. La política autonómica, la periferia del sistema, adquiere un papel predominante que, en último término, repercutirá en las Cortes y en las relaciones entre los partidos a nivel de Estado. En efecto, la construcción del Estado de las Autonomías influirá sobre las relaciones entre los partidos a nivel de cada una de las regiones y, finalmente, sobre el conjunto mismo del sistema de partidos español.

Las elecciones de marzo de 1980 en Cataluña y el País Vasco habían abierto las puertas a gobiernos monocolors de Convergència i Unió y al

Partido Nacionalista Vasco. Desaparecen así los antiguos gobiernos de unidad y las grandes fuerzas estatales ven disminuir de una forma considerable sus votos (14). A partir de este momento, la demanda autonómica se realiza claramente entre dos partes diferenciadas. Los partidos nacionalistas reclaman, el Gobierno de UCD concede o deniega. Alcanzado el protagonismo de los partidos nacionalistas en los subsistemas regionales de partidos, y con la desaparición del consenso, se ha producido un cambio radical; el eje de confrontación centro-periferia pasa a recaer exclusivamente sobre la UCD, mientras que, por el contrario, en el período de elaboración de la Constitución todos los partidos asumían los dos extremos del problema.

Por esto, la UCD, en solitario, intentará disminuir la tensión autonómica decidiendo desde las instancias estatales del partido, que éste no daría apoyo a ninguna iniciativa que condujera a la autonomía amplia las restantes regiones preautonómicas. De esta forma, al asumirse como centrales los problemas de periferia, el fracaso de la política autonómica de la UCD pondría en cuestión a toda la UCD en su conjunto y no sólo en determinadas regiones. El referéndum para la autonomía de Andalucía será el detonante de esta situación. En un primer momento, la decisión de la UCD-España pondrá en crisis a la UCD andaluza (dimisión del ministro Clavero Arévalo, etcétera), pero cuando el 28 de febrero de 1980 las posiciones autonomistas consiguen triunfar en todas las provincias excepto Almería, la crisis se extenderá a todo el partido y al propio Gobierno que había planteado la necesidad de «racionalizar» las autonomías como una cuestión de Estado.

En este clima, Suárez decidirá una remodelación ministerial; pero las tensiones entre las distintas familias de la UCD retrasarán la adopción de una estrategia y la composición del nuevo Gobierno será lenta y dificultosa. Finalmente, el 2 de mayo de 1980 se anuncia el nuevo gabinete Suárez, ocasión que aprovecharán los partidos parlamentarios para imponer un debate en el Congreso que la UCD no quería. En la realización de este debate, el PSOE, sin previa consulta con otros grupos, presentará una moción de censura. Los resultados de esta moción, que pueden verse en el cuadro 2, revelarán el aislamiento de la UCD que no ve enfrentarse a las críticas socialistas ni a Coalición Democrática ni a la Minoría Catalana, ausente el PNV de la Cámara desde febrero en protesta de la política autonómica del Gobierno y que pierde los votos del PSA que le había dado apoyo en la investidura.

(14) A. PÉREZ-CALVO: «Partidos políticos y elecciones de 1980 en el País Vasco» y Equipo de Sociología Electoral: «Las elecciones parlamentarias catalanas del 20 de marzo de 1980», en *REP*, núm. 14, marzo-abril 1980, págs. 169 y sigs.

Esta votación agravará la crisis en el seno de la UCD y será la definitiva presentación del PSOE como alternativa.

El período posterior ha visto crecer las tensiones en el seno de la UCD, la dimisión de Suárez, un frustrado golpe de Estado y la investidura de Calvo Sotelo (en la forma que en el cuadro 2 de detalla). Tras ello, en este momento, las relaciones entre los partidos parece que no tienen todavía una pauta definida y resultaría demasiado pronto para hablar de lo que puede suponer la denominada «política de concertación», cuando se desconoce qué partidos van a asumirla y cuáles no.

¿PARTIDO PREDOMINANTE, BIPARTIDISMO, MULTIPARTIDISMO?

En cuatro años, pues, el sistema de partidos de España ha pasado por varias vicisitudes. El acuerdo general del período constituyente no ha impedido que, en su interior, se manifestaran tendencias de enfrentamiento y el intento de imponer políticas bipartidistas; tras las elecciones de 1979 y hasta el 23 de febrero de 1981, el enfrentamiento ha sido el rasgo dominante: la UCD imponiendo su política desde un Gobierno minoritario y con un partido dividido, los nacionalistas vascos y catalanes consolidando sus posiciones con el control de los gobiernos autonómicos, el PSOE potenciando su papel de alternativa, el PCE en clara oposición y Alianza Popular aprovechando las incidencias parlamentarias que pudieran señalar la soledad del Gobierno.

De esta forma, el funcionamiento del sistema de partidos, las relaciones interpartidistas, no han hecho más que reforzar las tendencias de polarización que las elecciones de 1979 demostraron (15). Sin embargo, la misma afirmación de que España tenga un sistema de multipartidismo polarizado (16) debe matizarse puesto que, como hemos visto, las estrategias de los distintos partidos han tendido, en determinadas ocasiones y para determinados supuestos, a mitigar los efectos de esta polarización.

En efecto, si consideramos el sistema desde la posibilidad de alternativa, no existe este multipartidismo porque tan sólo la UCD y el PSOE están en condiciones de formar gobierno en solitario o articular una alianza capaz

(15) Para un análisis de la competición electoral según el modelo de pluralismo polarizado, vid. J. M. MARAVALL: «Transición a la democracia, alineamientos políticos y elecciones en España», en *Sistema*, núm. 36, mayo 1980, págs. 93 y sigs.

(16) *Ibid.* También J. J. LINZ: «La frontera sur de Europa: Tendencias evolutivas (I)», en *REIS*, núm. 9, enero-marzo 1980, pág. 26.

de alcanzar la mayoría parlamentaria (17). En este sentido, por tanto, el sistema de partidos es bipolar al haber exclusivamente dos extremos para un enfrentamiento de gobierno, con las consecuencias electorales que ello comporta. Sin embargo, habría que señalar las dificultades de esta alternativa; las posiciones de los partidos parecen bastante consolidadas. Por la derecha, una alianza UCD-AP resultaría difícil porque agravaría las dificultades internas de la UCD y la enfrentaría con la izquierda y los partidos autonomistas. Por la izquierda tampoco parece demasiado viable un acuerdo programático entre socialistas y comunistas que alejaría al PSOE de un sector del electorado que necesita para superar a la UCD. En estas condiciones, el cumplimiento real de la alternativa PSOE, sin poder basarse en hipotéticas alianzas, exige un espectacular cambio del electorado que supere las distorsiones del sistema electoral. Por ello, la tesis de sistema bipartidista encuentra sus límites en la dificultad de que se cumpla el relevo gubernamental.

¿Es esto suficiente para hablar de España como sistema de partido dominante? (18). La escasa diferencia entre UCD y PSOE lo impide; pero además, y con ello volvemos al argumento de multipartidismo polarizado, la presencia de partidos regionales ha dificultado la acción del Gobierno, sin por ello beneficiar a la oposición. Con razón, Maravall ha criticado el que se haya infraestimado la importancia política de los partidos nacionalistas en España (19). Esta importancia, sin embargo, no debe evaluarse en términos de escaños ni, incluso, porque, a pesar de su reducido número, sus votos puedan otorgar una mayoría absoluta.

Su trascendencia deriva de que hacen intervenir una variable distinta al eje derecha-izquierda en la formación de las alianzas. Mientras que los partidos estatales ordenan sus actuaciones en función de este eje citado, los partidos regionales, sin dejar de ser de derechas o de izquierdas, pueden adoptar una posición periférica o central, incluso cuando se hallan en el centro del sistema político (es decir, formación del Gobierno, actividad parlamentaria, etc.). Esta posición periférica hubiéramos podido denominarla también abstencionista; pero con la denominación adoptada queremos indicar que su retraimiento se deriva de cuestiones relacionadas con su actuación autonómica.

Se comprenderá entonces el valor de su presencia en el Parlamento. Por

(17) Esta es la argumentación de M. MARTÍNEZ CUADRADO en «El sistema político español y el comportamiento electoral regional de la Europa del Sur», en *Mutaciones y transformaciones de las sociedades del sur de Europa en el umbral de los años ochenta*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 64 y 104.

(18) En el sentido utilizado por G. SARTORI, *op. cit.*, págs. 251 y sigs.

(19) J. M. MARAVALL: «La transición a la democracia...», art. cit., pág. 87.

una parte, impiden a la UCD y al PSOE el tener una mayoría parlamentaria directamente. Por otra parte, su actuación presenta dos virtualidades. Si adoptan una posición pasiva, abstencionista o periférica (por ejemplo, retirada del PNV de las Cortes, abstención de la Minoría Catalana en la primera moción de investidura y censura) debilitan al Gobierno sin por esto posibilitar la llegada del PSOE al poder. Su posición abstencionista facilita la ineficacia de un Gobierno en minoría y a la vez niega la alternativa. Con este funcionamiento, el sistema de partidos presenta una notable disfuncionalidad.

Sin embargo, los partidos nacionalistas o regionalistas pueden tomar una posición activa, participando en la formación de una mayoría estable. Esto supone su renuncia a actuar en el centro como partidos periféricos para encontrar acuerdos con otros partidos para la remodelación del Estado (20). En este caso, se plantea el dilema de su situación en el eje derecha-izquierda que anteriormente citábamos; pero por lo que se refiere a las Minorías Catalana y Vasca, su práctica decantada en favor de la UCD en sus enfrentamientos con el PSOE, su base sociológica (21) y su accidentalismo político que resulta favorable al partido en el Gobierno, la cuestión parece fácilmente resoluble en el sentido de reforzar la UCD por la ampliación del centro.

Por tanto, en la definición del sistema de partidos en España no debe tenerse en cuenta solamente la contraposición UCD-PSOE, sino también la presencia de partidos regionales. Ellos pueden facilitar la inestabilidad de un Gobierno en minoría, al mismo tiempo que dificultar la alternativa. Por el contrario, si adoptan acuerdos de gobierno o de legislatura con la UCD, la mayoría del eje de derechas en el Parlamento es suficiente para consolidar la acción del Gobierno y resistir un incremento moderado del voto de izquierdas. Así, la dinámica entre mayoría y minoría ha sido desde 1979 —y puede volver a serlo— un conflicto arbitrado por los partidos regionales y, por tanto, el sistema de partidos español no es sólo un sistema poco nacionalizado con importantes subsistemas, sino que los mismos subsistemas periféricos intervienen decisivamente en la definición del propio sistema.

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA: UN SISTEMA FLUCTUANTE

A lo largo de estas páginas hemos puesto de manifiesto que la dinámica interpartidista no ha encontrado todavía una configuración definitiva en ma-

(20) Vid. I. MOLAS: «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos», en P. DE VEGA (ed.): *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Edicusa, Madrid, 1977, págs. 183 y sigs.

(21) Para CDC, véase PITARCH, BOTELLA, CAPO y MARCET: *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*, ed. 62, Barcelona, 1980, págs. 31 y sigs.

yoría y oposición, una cristalización de alianzas y enfrentamientos. Desde 1977, varias estrategias compiten para modular el sistema de partidos: la política de la UCD de alianzas coyunturales, los períodos consensuales, los intentos de imposición bipartidista y de concreción de la alternativa, las actuaciones regionales periférica y de centro ampliado. Algunas se han combinado y reforzado mutuamente (así, la acción periférica puede tener como última voluntad la participación en un centro amplio, mediante la amenaza de la alternativa socialista; la oposición socialista, por su parte, puede conducir al acrecimiento de las demandas consensuales) y sería preciso realizar una tipología de las mismas. En todo caso, parece claro que el sistema español no se caracteriza por la existencia de un único conflicto interpartidista, sino por la existencia de varios de ellos y sus posibilidades de combinación. De hecho, estamos lejos de la estabilidad propia de un sistema de partidos (22); a no ser que su misma inestabilidad sea el elemento que lo caracterice.

Cara al futuro no es predecible cuál de estas estrategias terminará por imponerse ni cuándo; mucho menos en el momento en que desde el Gobierno se habla de modificaciones en la ley electoral cuyo alcance, para el tema que nos ocupa, resulta inimaginable (23). Por ello, quizá resulte demasiado pronto para pronunciarse acerca de si los factores de segmentación y polarización que existen en la sociedad española van a encontrar en las estrategias partidistas límites o, por el contrario, potenciamiento.

(22) Entendiéndolo en el sentido siguiente: «En los regímenes políticos consolidados, los partidos suelen mantener unas características estructurales y unas relaciones entre ellos de naturaleza estable... Las variaciones de su fuerza relativa son lentas y sus relaciones y el espacio político que ocupan presentan también transformaciones lentas...» I. MOLAS: *Los partidos políticos*, Salvat, Barcelona, 1975, págs. 127 y siguiente.

(23) Cuando se escriben estas notas, la Comisión de Reglamento del Congreso acaba de adoptar una modificación reglamentaria que, de aprobarse definitivamente, impedirá al PSA tener su grupo parlamentario (con lo que le empuja a una estrategia periférica). Por su parte, el ministro señor Martín Villa aboga por una reforma electoral que impida, o reduzca, la presencia de partidos regionales en las Cortes. Quizá sea el momento de recordar, con todas las matizaciones pertinentes, que «cuando una distancia ideológica máxima engendra una competencia centrifuga, un formato bipartidista revienta... el multipartidismo extremo representa —en condiciones de máxima polarización— el resultado más probable y, al mismo tiempo, la solución de supervivencia. Claro que la alternativa podría ser un partido enormemente predominante...» G. SARTORI, *op. cit.*, pág. 344. Quisiéramos que esta cita de autoridad sirviera para recordar que el multipartidismo no es en sí negativo.