

BETWEEN FIRST AND SECOND ORDER: what place for the 2007 local elections?

On May 2007 there was held the eighth democratic local elections in Spain. Considering the significative importance acquired by these types of elections in all democratic systems, the aim of this article is identify its main characteristics, in order to explore the relations between parliamentary and local elections in Spain. We would tests the nature of local elections called second-order national elections. In fact, the results of second-order elections are often interpreted as an indication of the current balance between national political forces. Because this, some voters may choose to give observers a signal of their current national concerns, rather than cast a vote based upon consideration of the issues facing the second-order arena. That can led to lower the level of participation; brighter prospects for small and new political parties, and finally, losses for government parties. We ask whether the local elections can be better understood as national, rather than local, contests. It deals with some attempts to explain some systematic differences between behavior at different types of elections in the same political system.

Key words: Local elections. Electoral behaviour. Party politics.

Irene Delgado Sotillos

UNED

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Dpto. de Ciencia Política y de la Administración

C/ Obispo Trejo s/n – 28040 Madrid

Tel. 91 398 70 34

Email: Idelgado@poli.uned.es

ENTRE EL PRIMER Y EL SEGUNDO ORDEN: ¿qué lugar para las elecciones municipales de 2007?

1. Introducción

Las elecciones constituyen un objeto de estudio en continua expansión dentro de la Ciencia Política española. Buena prueba de ello es la creciente bibliografía dedicada a la observación de las diversas dimensiones del voto, las preferencias de los electores, los niveles de participación y otros rasgos, de los sucesivos procesos electorales convocados en la actual etapa democrática¹. Por contra, en España no ha tenido lugar un desarrollo tan notable de la investigación sobre los procesos electorales en el ámbito municipal como sí ha sido en el caso de las elecciones generales y las elecciones a los Parlamentos regionales. Una razón estriba en la constatación del predominio de la política estatal y la política autonómica frente a una más reducida relevancia de la política municipal. Incluso buena parte de los análisis del ámbito político local parecen concluir con escasas observaciones propias de esta arena política y abundantes elementos específicos de política nacional (Capo, 1991:143; Delgado, 1995, Delgado, 1997:287). Tampoco faltan razones si tenemos en cuenta la limitación de recursos que tienen los municipios para su actuación política y su dependencia territorial, junto con el hecho de que para los partidos políticos la política local no parezca ser prioritaria. Paradójicamente en este entorno, los gobiernos locales desde su posición de proximidad, han reforzado el ámbito político mejor situado para conocer y dar respuestas a las demandas y necesidades del ciudadano, e indudablemente se convierten en un pilar esencial de los gobiernos democráticos y de la dinámica política de nuestro sistema (Caciagli, 1997:79). Pero de nuevo, el vasto escenario municipal se ve dominado mayoritariamente por intereses nacionales más que por intereses locales, de ahí que las elecciones municipales hayan servido en ocasiones, para manifestar ciertas actitudes hacia el gobierno central y se conviertan en termómetros de la situación política del escenario nacional, independientemente de que los ciudadanos consideren a la política local y a sus instituciones como las más cercanas a sus intereses personales². Existen otros argumentos que disuaden a los estudiosos del abordaje de esta materia de análisis en España, entre los que se encuentra el hecho de convocarse en un mismo día más de ocho mil consultas electorales diferentes, reflejando resultados y comportamientos diversos que remiten a realidades políticas caleidoscópicas (Márquez, 1999:295). Este vacío por la falta de producción académica que investigara el escenario local fue en un principio motivo para calificar a los estudios electorales municipales como “fenómenos recientes” dentro de la ciencia política (Vallés y Sánchez, 1994:365). Esta ya no es una afirmación eximente de la insuficiencia de análisis dado que el balance en 2009, cifra en ocho, los procesos electorales municipales celebrados en nuestro país en un plazo de veintiocho años, razón suficiente para intentar cubrir esta laguna y ofrecer una aportación sobre las elecciones municipales. El objetivo de este trabajo pretende contrastar algunas de las hipótesis más relevantes planteadas en el estudio de las elecciones municipales, así como examinar después de más de un cuarto de siglo de democracia local en España la evolución de los apoyos electorales de los principales partidos políticos en este tipo de procesos tomando como pretexto la celebración de las elecciones municipales de 2007. Nuestro propósito encierra un cierto nivel de generalidad, ya que este trabajo analiza datos agregados de resultados electorales de ahí que su contenido no abunde en el rasgo descriptivo de las diversas

realidades municipales. Trataremos de conocer si los resultados de las elecciones municipales denotan factores de comportamiento interpretables en clave nacional; si las elecciones municipales preanuncian los resultados de las siguientes elecciones generales, intentando, en todo caso, determinar a raíz del análisis de los resultados, la importancia que los ciudadanos otorgan a estos procesos electorales.

2. Las elecciones municipales dentro del marco electoral general: ¿qué lugar ocupan?

En la gran mayoría de países occidentales, las elecciones municipales tienen un marcado carácter nacional en su contenido y en sus resultados, que viene siendo cada vez más acusado con el devenir del tiempo (Caramani, 1996:206). Su ubicación en el calendario electoral general las convierte en *barómetros* que miden la popularidad del gobierno el día de las elecciones municipales, con efectos sobre los niveles de movilización (Game, 1981:63; Curtice y Payne, 1991:6; Anderson y Ward, 1996) y conectando con los ciclos de popularidad y apoyo al partido del gobierno (Campbell, 1960; Beck, 1979; Reif, 1985; Bürklin, 1987). Quizás por su falta de poder explicativo hacia los temas locales o quizás por el desigual grado de interés que despiertan entre los ciudadanos, las elecciones municipales han sido también calificadas como *elecciones intermedias* por cuanto son procesos con implicaciones para una futura elección legislativa (Tufte, 1975:545; Newton, 1976:21; Stimson, 1976; Mughan 1986; King, 1981:278; Campbell, 1993a y 1993b; Rallings y Thrasher, 1993: 374; Jérôme y Lewis-Beck, 1999: 193; Rallings y Thrasher 1999: 157 y 2001:323). En este marco, los resultados de las elecciones municipales advertirían de la evolución y estado de la competición partidista a nivel político nacional y traducirían el ‘humor’ general del país³.

Desde una perspectiva complementaria, ciertos indicadores permiten calificar a las elecciones municipales como acontecimientos políticos de menor impacto dentro del sistema político, por tolerar un mayor predominio y dependencia del sistema político superior en el que se insertan, lo que las convierte en elecciones de *segundo orden*. En ellas, los niveles de movilización electoral respecto a otro tipo de procesos electorales que son calificados *primer orden* -elecciones legislativas o elecciones presidenciales- son menores; los ciudadanos emiten en estos procesos un voto de descontento hacia el partido del gobierno, de manera que aquel obtendrá peores resultados en estas elecciones a diferencia de si se celebrasen elecciones de *primer orden*. Esta distribución de apoyos electorales afectará al resto de los grandes partidos quienes, como consecuencia de que para los electorales existen menos razones para emitir un voto estratégico, verán reducidos sus apoyos electorales; y, consecuentemente, partidos menores, con escasas posibilidades de representación en la arena política estatal se benefician de este comportamiento electoral (Reif y Schmitt, 1980:23; Reif, 1997:117; Marsh, 1998:592)⁴. Diversos estudios han revisado esta teoría y han puesto de manifiesto las notables diferencias que el escenario político de *segundo orden* viene experimentando desde la década de los años noventa (Irwin, 1995:185, McLean et al, 1996:5; Heath et al, 1999:407). Parece confirmarse un cambio en el comportamiento de los votantes como consecuencia de la mayor influencia que, en términos políticos, adquieren las instituciones de *segundo orden* lo que obliga a replantear los paradigmas que sustentan estos postulados teóricos (Marsh, 1998:598; Rallings y Thrasher, 2005:592; Schmitt, 2006:199).

En cualquier caso, es justo también reconocer que las elecciones municipales en España denotan unas especificidades que escaparían a simple vista de estos supuestos teóricos del doble orden electoral. Por una parte, no son un único proceso sino una gran multitud de ellos convocados simultáneamente en circunscripciones con rasgos sociodemográficos y políticos muy diferentes entre sí. Por otra parte, no todos los actores que intervienen en estos escenarios políticos son los mismos. La diversidad en la implantación de los partidos y, consecuentemente, de los apoyos electorales, es una realidad constatable y determinada en gran medida por la magnitud de la circunscripción electoral. Así, no es extraño encontrar partidos pequeños, de ámbito local, o listas de partidos independientes en municipios pequeños, en convivencia con distritos de tamaño diverso en los que la ubicación geográfica y el sistema electoral permite y/o penaliza la presencia de determinados actores políticos. Es más complejo de lo que se pudiera pensar determinar el límite fronterizo entre lo local y lo nacional dada la diversidad de resultados que se obtienen en una única convocatoria y la fragmentación tanto de municipios como de fuerzas políticas, por cuanto no es extraño caer en la tentación de extrapolar los resultados obtenidos fundamentalmente en los grandes municipios o capitales de provincia e interpretarlos, por ejemplo, en clave nacional.

En este trabajo, pretendemos comprobar si las elecciones municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 tienen rasgos que las asimilan a elecciones de *segundo orden*, si de sus resultados se desprende algún rasgo predictor sobre resultados en procesos legislativos, o si por el contrario, de sus resultados agregados se desprenden características propias de la idiosincrasia de estos procesos locales lo que les confiere rasgos específicos, difícilmente asimilables a las características de otros procesos electorales.

3. Las elecciones municipales y el proceso político nacional: ¿qué influencia ejerce?

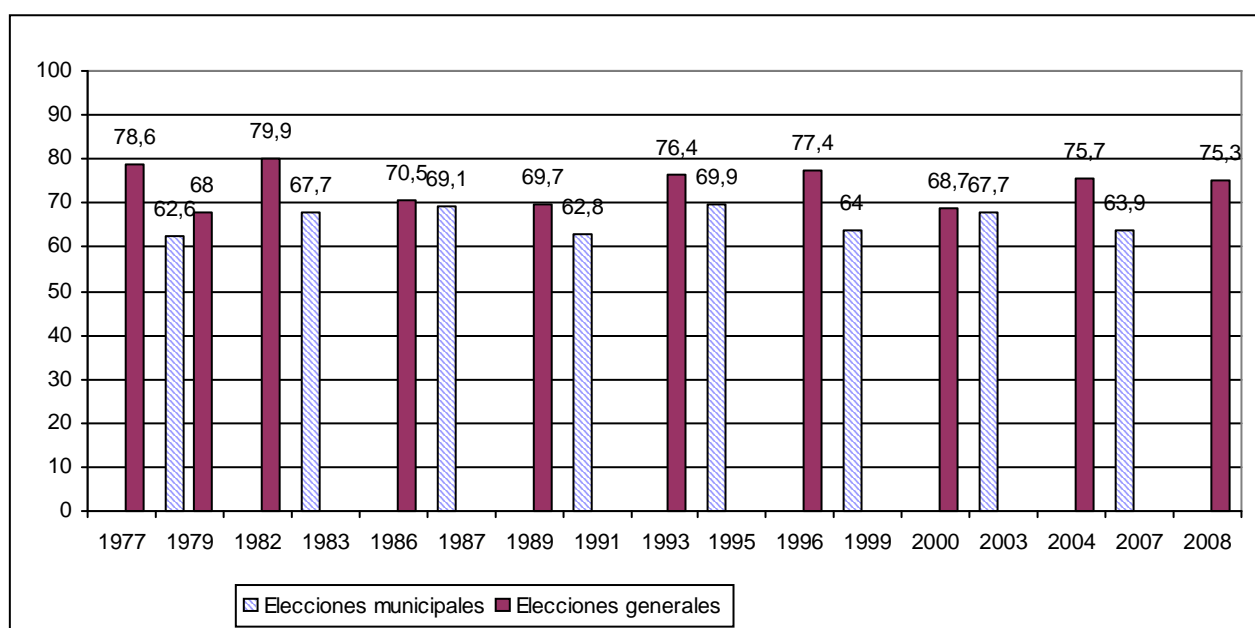
La finalidad de las elecciones municipales es la configuración de los ayuntamientos a partir de la expresión de las preferencias de los ciudadanos por ser procesos políticos para la provisión y configuración del gobierno local. Éstas se ubican en el marco electoral general y aportan elementos de análisis asimilables a otros procesos electorales además de información sobre las características de las preferencias electorales de los españoles, en sentido más amplio. Para determinar el alcance y el grado de interconexión entre la esfera política de primer orden y la de segundo orden, vamos a tomar en consideración inicialmente datos sobre los niveles de participación electoral, y posteriormente datos de los apoyos electorales obtenidos por los principales actores políticos.

3.1. Coyuntura política y participación en elecciones municipales

Dejando a un lado situaciones excepcionales, los niveles de participación en elecciones municipales en España se sitúan en una “banda” de oscilación relativamente estrecha que bascula entre el 70 y el 62%, requiriendo estos flujos participativos de una interpretación general y un análisis pormenorizado que dirige la atención por un lado, hacia el vínculo existente entre el nivel de participación en las elecciones municipales y la coyuntura general referida a la arena de primer orden, y por otro lado, a las especificidades de los resultados en el escenario local. Desde la primera perspectiva, las cifras confirman que elecciones municipales pueden ser calificadas como elecciones de *segundo orden* por cuanto los índices de abstención electoral son más altos que en las

elecciones legislativas. Pero también es cierto que, algunas elecciones municipales han presentado niveles de participación prácticamente idénticos a sus más cercanas consultas generales, como ocurrió entre las elecciones generales de 2000 y las elecciones municipales de 2003, y entre las elecciones generales de 1986 y las elecciones municipales de 1987, con una mínima diferencia entre comicios de 1,3 y 1,4 puntos porcentuales respectivamente. En este sentido, no es arriesgado afirmar que en España el nivel de participación en elecciones municipales se ha situado siempre por debajo del nivel de participación en elecciones generales, si bien la tendencia ha seguido una evolución irregular a lo largo del tiempo, ubicándose en el clima más o menos participativo derivado de la coyuntura política que se construye alrededor de las elecciones generales y que contagia a las elecciones municipales. Los datos confirman que las elecciones generales y la arena de *primer orden* es donde se han expresado siempre, a lo largo de la historia electoral democrática de estos últimos treinta años, los momentos de mayor movilización; y además, éstos han sido más intensos cuando los procesos electorales estaban vinculados a expectativas de cambio político. Por el contrario, las depresiones participativas se localizan invariablemente en elecciones de *segundo orden* (Pallarés y Delgado, 2001:101; Delgado, 2005: 222 y 2006:191).

Gráfico 1. Niveles de participación en elecciones municipales y elecciones generales en España (1977-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Junta Electoral Central y datos publicados por el Ministerio del Interior accesibles a través de su página web (www.mir.es).

Las fluctuaciones en la distribución de los niveles de movilización en las ocho elecciones municipales convocadas a lo largo del período democrático han atendido a razones de diversa índole en las que se combinan elementos propios del escenario municipal con elementos derivados de la coyuntura política estatal. Lejos del pronóstico, la menor participación de los primeros comicios municipales de 1979 fue un rasgo singular, al no despertar estos comicios “fundacionales” el entusiasmo esperado

por las fuerzas políticas a imagen de lo que había ocurrido en las elecciones legislativas precedentes. La razón estribó en que aquéllas elecciones municipales convocadas apenas un mes después de las elecciones legislativas de 1979, en un marco de gran excitación política y electoral, acusaron el cansancio de los electores, quienes, por quinta vez en un período de 28 meses, fueron llamados a las urnas. Frente a este comportamiento, las elecciones de 1991 convocadas en un ciclo de calma política y continuidad, han sido, junto con aquéllas, elecciones municipales con muy bajos índices de participación, en este caso el menor de todo el período democrático, alcanzando la cifra del 63% sobre el censo electoral. El fuerte incremento de la abstención en 1991 se localizó especialmente en las zonas urbanas y fue consecuencia de una primera reacción del electorado a los escándalos políticos que jalonaron la política nacional en la primera mitad de los años noventa. Esta menor participación afectó especialmente al entonces partido del gobierno, PSOE, imputado en los casos de corrupción y financiación ilegal. La abstención fue el principal refugio para los electores descontentos con la gestión de los socialistas, ante las dificultades que encontró el PP tras su refundación para captar al electorado, y al ser aún un partido que la ciudadanía no percibía como alternativa de gobierno.

Las elecciones municipales más participativas han sido, sin duda alguna, elecciones de cambio. En este grupo se emplazan las elecciones municipales de 1995 celebradas en un marco de expectativa de alternancia política –precedido por los resultados de las elecciones europeas de 1994⁵–, de ahí que la participación electoral alcanzara elevados niveles que pronto se convertirán, en los mayores índices de participación de nuestra historial electoral local, al arrastrar a las urnas al 70% del electorado. Los resultados fueron claramente favorables al PP, en el marco de un proceso de movilización/desmovilización selectivo respecto a las anteriores elecciones: el contexto político ofrecía incentivos a la movilización a los partidarios de aquél partido, en base a la expectativa de cambio, mientras no los ofrecía a sectores de anteriores votantes socialistas en un escenario de continuada erosión de la imagen del PSOE (Delgado y López Nieto, 1997:251). Las elecciones de 1995 remiten a un proceso electoral en el que está latente cierta interconexión entre la política municipal y la política estatal, y del análisis de sus resultados se extrae una dosis de “castigo” al gobierno nacional por los escándalos políticos iniciados en el escenario nacional en 1990⁶; estarían, por tanto, imbricadas en el ambiente político nacional e intrínsecamente ligadas a variables exógenas al propio proceso electoral municipal. Lógicamente, no podemos dejar de barajar también como influjo en 1995, los resultados de las elecciones legislativas de 1993, adelantadas por el gobierno de González, y sobre las que se proyectaba la posibilidad de cambio gubernamental al confirmarse el PP como una opción política alternativa para los electores. Si bien, las elecciones municipales de 1987 también se emplazarían, junto con las anteriormente mencionadas, en el grupo de elecciones municipales participativas, fueron comicios en los que la “triple convocatoria electoral” –elecciones municipales, elecciones a 13 Parlamentos autonómicos y elecciones europeas–, marcó un hito que contradecirían en parte, rasgos específicos de *segundo orden*⁷ toda vez que se aleja de la influencia del marco político estatal. En aquella coyuntura no estaba en juego un cambio electoral, por lo que resultaría complejo contemplar este fenómeno como factor explicativo de la alta movilización; más bien al contrario, los resultados de aquellas elecciones municipales expresaron la satisfacción con los gobiernos locales tal y como indica la continuidad en los resultados obtenidos por la principales fuerzas política, y, la elevada movilización pudo deberse

singularmente al “arrastre” de la convocatoria de elecciones municipales junto con los otros dos llamamientos a las urnas en un mismo día, un incentivo directo a la participación.

Las elecciones de 2003 y 1983, ambas con una participación electoral cifrada en el 67,7%, unidas a las elecciones municipales de 1999 y las más recientes de 2007, todas ellas han sido procesos electorales que remiten a factores de continuidad en aquella tendencia electoral. Las municipales de 1983 estuvieron precedidas por el cambio de ciclo político iniciado en los años ochenta a nivel nacional, lo que si bien pudo influir sobre la movilización, tendría mayor impacto la primera convocatoria de elecciones de representantes de los Parlamentos regionales en 13 Comunidades Autónomas, que se celebraba por primera vez conjuntamente. En otro sentido, la coyuntura política nacional de 2003 estuvo marcada por movilizaciones y presencia masiva de ciudadanos en la calle en protesta ante las decisiones tomadas por el gobierno de la nación respecto a cuestiones de ámbito internacional y nacional. Este escenario político auguraba un incremento de los niveles de participación electoral en unas elecciones municipales convocadas, precisamente, poco antes de finalizar la segunda legislatura popular, pudiendo ser utilizado por el electorado como recurso político para castigar algunas de las decisiones políticas adoptadas por el gobierno de Aznar -como la invasión de Irak-, que no contaron siquiera con el respaldo de sus potenciales votantes. Como se anunciaba, las elecciones de 2003⁸ movilizaron a un número mayor de votantes que las de 1999, éstas expresaban el reacomodo municipal tras el cambio de ciclo político que inauguró las elecciones generales de 1996⁹. De igual forma despertaron relativamente poco interés entre el electorado la convocatoria de comicios municipales de 2007. Convocadas tres años después del acceso del PSOE y del primer gobierno de Zapatero, en un contexto marcado por el brutal atentado terrorista que se reflejó por unos elevados niveles de participación electoral en elecciones legislativas (Font y Mateos, 2007:144), las elecciones municipales de 2007 asientan definitivamente el realineamiento electoral que se inicia a fines de los años noventa en el escenario municipal. La distancia entre la convocatoria legislativa de 2004 y la de 2007 fue tiempo suficiente para que la normalización y la pauta general imperara en este escenario, reacomodándose los niveles de participación medios habituales de este tipo de elecciones: la movilización fue de 4 puntos menor que en la convocatoria de 2003; similar a la de las elecciones de 1996; e inferior en 12 puntos porcentuales a la participación de las legislativas de 2004. Aunque a las elecciones de 2007 les haya afectado el clima de fuerte tensión competitiva entre las dos grandes fuerzas políticas a nivel estatal, agudizado por la personalización del liderazgo de sus respectivos líderes, y se celebraran en un clima de política de adversarios, se produjeron destacadas diferencias de participación en la geografía española. Los resultados agregados de 2007, ofrece una muestra del claro patrón desmovilizador en aquellas Comunidades en las que no hubo coincidencia electoral: Cataluña (53,9%), País Vasco (60,3%), Andalucía (61,3%), y en menor medida en Galicia (63,5%). No obstante, éste fenómeno ha estado presente también en regiones como Asturias (61,1%) y Canarias (61,4%) con niveles de participación por debajo de la media nacional¹⁰. En otro extremo, las Comunidades tradicionalmente más participativas, forman un grupo constituido por Extremadura, Castilla la Mancha, Navarra, Rioja, Cantabria, Castilla León, la Comunidad Valenciana, y ya más cercanas a la media Murcia, Aragón y Madrid. Respecto a los resultados de hace cuatro años, las variaciones oscilan entre los diez puntos de País Vasco y apenas un punto en Extremadura. Las desviaciones son fuertes en Cataluña (-7,6%), Aragón (-

4,1%), Andalucía (-3,9%) y Baleares (-3,0%), y menos acusadas en Cantabria (-1,3%), Navarra y Asturias (-1,8% respectivamente) y en la Comunidad Valenciana (-1,7%).

Cuadro 1. Variaciones en la participación electoral en el período 2003-2008 (expresados en porcentaje)

CC.AA	Participación electoral			
	Elecciones municipales 2007	Variación 2003-2007	Elecciones legislativas 2008	Variación 2007-2008
Andalucía	61.6	-3.9	73.8	+12.2
Aragón	66.6	-4.1	76.8	+10.2
Asturias	61.1	-1.8	73.8	+12.7
Baleares	59.8	-3.0	68.2	+8.4
Canarias	61.4	-2.4	67.6	+6.2
Cantabria	71.6	-1.3	78.3	+6.7
Castilla La	73.4	-2.1	80.6	+7.2
Castilla León	70.5	-2.0	79.6	+9.1
Cataluña	53.9	-7.6	71.2	+17.2
Extremadura	74.9	-0.9	79.6	+4.7
Galicia	63.5	-2.7	74.4	+10.9
Madrid	66.6	-2.4	80.8	+14.2
Murcia	67.8	-2.0	80.5	+12.7
Navarra	72.6	-1.8	73.2	+0.6
País Vasco	60.3	-10.0	64.9	+4.6
Rioja	72.9	-2.1	80.8	+7.9
C. Valenciana	69.8	-1.7	79.6	+9.8
Ceuta	60.3	+1.1	64.7	+4.4
Melilla	57,6	+0,2	66,6	+9,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Junta Electoral Central y datos publicados por el Ministerio del Interior accesibles a través de su página web (www.mir.es).

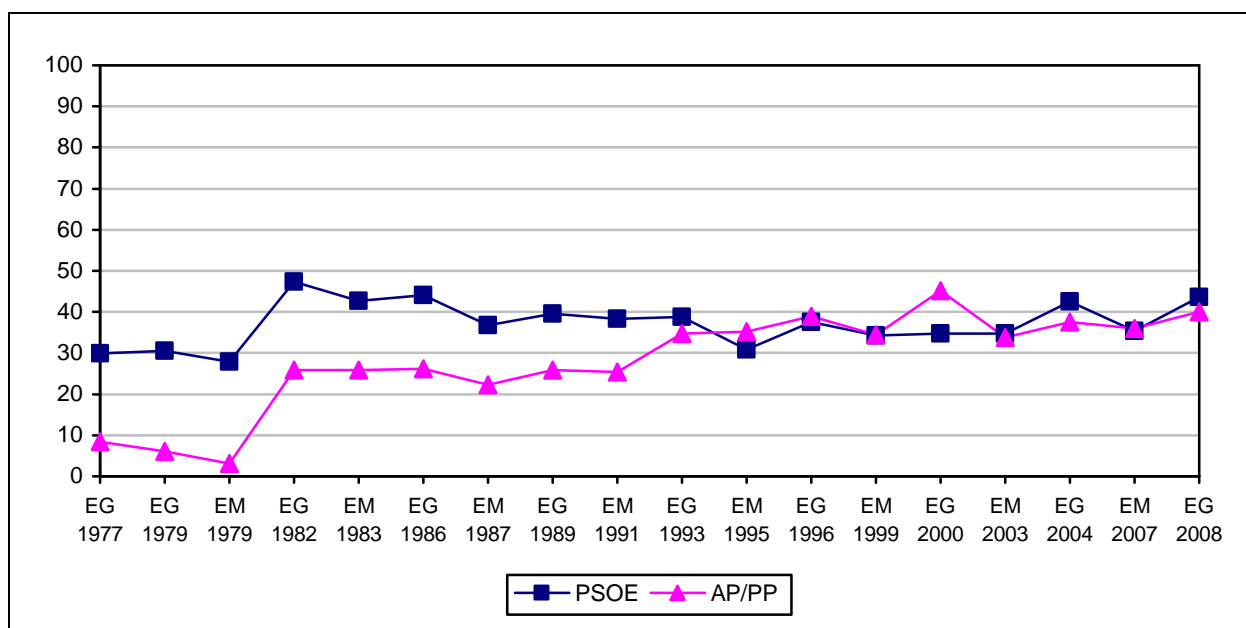
El balance conjunto de los datos prueba que, en 2007 las elecciones municipales no acusaron de forma sí afectó a las elecciones de 2004, de manera que, el menor arrastre de votantes a las urnas confirma uno de los rasgos específicos de elecciones de *segundo* orden y además, no se convirtieron en una primera vuelta de las elecciones legislativas de 2008. De hecho los datos de las recientes elecciones legislativas confirman la mayor participación electoral en todas las CC.AA respecto a la participación registrada en 2007. Con mayor rotundidad se aprecia la movilización en las elecciones generales en CCAA que, como Cataluña, mantienen una tendencia a la baja en elecciones municipales, y en 2008 incrementa en más de diecisiete puntos el porcentaje de votantes que acudió a las urnas, de forma similar a lo que ha ocurrido en Madrid, Murcia, Galicia o Asturias. Consecuentemente, la cristalización del comportamiento en las elecciones generales apenas se gesta, se traslada al escenario municipal donde a su vez se consolida, aún a pesar de que predominan comportamientos diferenciales, característicos de contextos en los que lo que está en el juego electoral es de una menor importancia.

3.2. La fuerza electoral del partido en el gobierno

Otra diferencia que justifica la clasificación entre elecciones de *primer* y de *segundo orden* alude a que los partidos que están en el gobierno, con ocasión de

procesos electorales de *segundo orden*, pierden apoyos electorales. Los votantes son capaces de utilizar su voto para, con un bajo coste electoral, expresar el descontento con el partido gubernamental. Este fenómeno sugiere también cierta conexión con los ciclos de popularidad del gobierno. Bajo esta lógica, una vez ganadas las elecciones y en plena euforia postelectoral, los votantes suelen manifestar mayores niveles de aprobación al gobierno, siendo a mitad de la legislatura cuando se sucede el período de menor apoyo ciudadano, para, finalmente, comenzar a remontar hacia cierre de la legislatura. Aunque los argumentos de los autores, en este sentido no son rotundos, lo que sí es cierto es que, en la gran mayoría de las democracias occidentales con ocasión de la celebración de elecciones de *segundo orden*, los resultados muestran que los partidos del gobierno ven reducido significativamente el número de votos obtenido en elecciones previas de *primer orden*¹¹. Cabe esperar, por tanto, que los apoyos en elecciones municipales al partido que sustenta el gobierno sean inferiores a los obtenidos por ese mismo partido en las elecciones legislativas precedentes.

Gráfico 2. Evolución de los apoyos electorales de los principales partidos políticos en las elecciones legislativas y municipales, 1977-2008 (porcentaje de voto válido)



Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Junta Electoral Central y datos publicados por el Ministerio del Interior accesibles a través de su página web (www.mir.es).

La observación longitudinal de los resultados de los dos principales partidos – que recoge el gráfico 2- permite identificar tres momentos políticos, en el que, en todos ellos, se produce una pérdida de apoyos electorales de los partidos que han desempeñado labores de gobierno –tanto el PSOE como el PP-, y delimita unos ciclos electorales vinculados a los resultados de los procesos electorales municipales: 1º) una larga etapa de asentamiento de los partidos políticos en el escenario nacional y municipal, que arranca tras la Transición y abarca hasta los inicios de la década de los años noventa (1979-1991), en la que claramente el partido en el gobierno de la nación aún experimentando un fuerte predominio con respecto a otras fuerzas políticas, en las

elecciones municipales mantiene una progresiva erosión de sus apoyos y pierde un número importante de votos (que recupera en elecciones legislativas); 2º) una etapa de cambio, que comprende el período electoral que se inicia con las elecciones legislativas de 1993 y se cierra en 1996, tras las elecciones municipales de 1995. En apenas tres años acontece la alternancia política que se inicia en el escenario de *segundo orden*, en las elecciones europeas de 1994, se cristaliza un año después con los resultados de las elecciones municipales de 1995 para, finalmente permear a la política nacional en las legislativas de 1996. El gobierno en 1993 (y posteriormente en 1996) ya no dispone como antaño de una mayoría suficiente para dirigir la nación en solitario, y debe pactar con socios en el Congreso. En aquel momento, sumó a sus filas a más de un millón de votantes que no tuvo en las elecciones legislativas de 1989, si bien esta cifra rondó, después, los tres millones en 1996; y 3º) una última etapa, que se inaugura tras las elecciones generales de 1996 hasta la actualidad, marcada por una elevada competitividad entre los dos principales partidos políticos –con la inflexión de las elecciones generales de 2000–, en la que el castigo al partido en el gobierno con ocasión de elecciones municipales se cifra en pérdidas importantes, un promedio de alrededor de dos millones y medio de potenciales votantes, tendiendo a reducirse esta cifra a finales de este período. No es desdeñable constatar que desde las elecciones municipales de 1999 y hasta las recientes elecciones de 2007, el “empate” en porcentaje de votos es un factor ilustrativo de la distribución de los apoyos de los dos partidos mayoritarios en el escenario municipal. En las tres etapas mencionadas se puede afirmar, con independencia de su intensidad, que con ocasión de la celebración de elecciones municipales no sólo el partido del gobierno ha disminuido el porcentaje de votos, sino que este fenómeno también ha afectado al principal partido de la oposición quien igualmente sufre un declive en apoyo electoral.

Si bien desde 1995, las pérdidas del partido en el gobierno denotan cierta intensidad. El PSOE cifra su decremento en más de dos millones de votos entre 1993-1995 y en más de tres millones entre 2004-2007. Lo propio le ocurre al PP en 1996-1999 y 2000-2003 cuantificándose la reducción de apoyos en alrededor de dos millones y medio de votantes (ver cuadro 2). Un dato que puede interpretarse a la luz de los cambios acontecidos con posterioridad, es la inflexión en el comportamiento electoral que se inicia a finales de la década pasada. Cuando el PP accede al poder tras las elecciones generales de 2000 – y tras la celebración de las siguientes elecciones municipales, el partido gubernamental sufrió –como viene siendo habitual–, una considerable pérdida de votantes, sin embargo, se produjo una alteración en la dinámica. Por vez primera unas elecciones municipales supusieron para el entonces partido en la oposición en la Cámara baja, el PSOE, una ganancia neta de cerca de un millón de votos (lo que podía interpretarse como avance de los resultados en las elecciones legislativas de 2004, pero lo no fue) y durante un tiempo mantuvo intacto los apoyos electorales. La competitividad electoral municipal en 2003 adquirió unas cifras que denotaban un muy estrecho margen entre los dos primeros partidos mayoritarios a nivel estatal, de ahí que aquéllas elecciones *rupturistas* alteraran la tendencia de comportamiento electoral. Desde mediados de los años noventa –y con más intensidad a finales de la década–, el escenario local se ve sacudido por un efecto centrípeto, fruto de una mayor competitividad agregada. En 1999, alrededor de cuarenta mil votos distancian los resultados obtenidos por el PSOE y por el PP. Este rasgo apreciado en el escenario nacional a raíz de los resultados de las elecciones legislativas de 1993 y de 1996, constituye desde entonces, una característica específica de las subsiguientes elecciones

municipales. Ya en 2003, la diferencia de votos agregados entre el PP y el PSOE fue de 125.000 y de 155.000 votos en las celebradas en 2007 o, lo que es lo mismo, una diferencia en porcentaje de votos de 0,9 y 0,7 respectivamente¹². Bajo este marco, que contiene rasgos ya estructurales del comportamiento electoral municipal, -elevada competitividad y pérdidas de votos de los dos principales partidos (en el gobierno y en la oposición)-, las elecciones de 2007 muestran cómo los techos electorales de ambos partidos se sitúan en la horquilla más elevada de toda la serie electoral democrática, que se cifra en siete millones de votos, respectivamente, y se confirma como límites electorales en el escenario municipales a la luz de las escasas oscilaciones alcanzadas en los últimos diez años. En todo caso, cabe plantearse ahora si el partido que gana en las elecciones municipales gana también en las siguientes elecciones legislativas, o en otros términos, ¿se pueden interpretar los resultados de las elecciones municipales como una primera vuelta de las elecciones legislativas ulteriores?

Desde una óptica comparada entre ambos tipo de elecciones y fruto de los datos que ilustran el cuadro 2, los resultados de las elecciones municipales parecen ser un buen instrumento para medir la temperatura electoral en las siguientes elecciones legislativas¹³. Bajo esta circunstancia es constatable que el partido que ha obtenido el mayor porcentaje de votos con ocasión de elecciones municipales vuelve a validarse como primera opción en las siguientes elecciones legislativas. Así ha ocurrido desde que en 1983 el PSOE obtuviera el 47,3% de los votos que consolidó en las elecciones legislativas de 1986. Tomado en consideración este factor desde entonces todos los partidos que vencieron en elecciones municipales volvieron a consolidar su apoyo en la ulterior convocatoria con mayor o menor capacidad de atracción de votantes. Si en 1983, 1987 y 1991 el PSOE fue la fuerza predominante en el escenario electoral municipal, también obtuvo la mayor proporción de votos en las elecciones legislativas de 1986, 1989 y 1993. De forma similar el PP obtiene la victoria en las elecciones municipales de 1995 y 1999 frente al PSOE, resultados que revalida en las elecciones generales de 1996 y 2000. El cambio cuantitativo en apoyos en las elecciones municipales de 2003 impregna una orientación de voto con efecto sobre las elecciones legislativas de 2004. En 2003 el PSOE es la fuerza política con mayor número de votos, lo que supone captar al 34,7% del total de los votos a nivel agregado. Consecuentemente, se revalidan estos resultados en 2004, elecciones que, a pesar de una diferencia menor entre los dos partidos mayoritaria -algo más de un millón de votos es la distancia que separa al PSOE del PP y por lo que obtiene su victoria-, inician un cambio político en la esfera nacional.

Cuadro 2. Apoyos electorales y competitividad electoral agregada de los partidos mayoritarios en elecciones generales y elecciones municipales (1979-2008)

Elecciones	Nº (%) votos válidos		Competitividad electoral Nº (%) votos	Dif. votos EG - EM		Dif. votos EM - EG	
	PSOE	PP*		PSOE	PP	PSOE	PP
Generales 1979	5.469.813 (30,5)	1.088.578 (6,1)	4.381.235 (24,4)	+797.842 (+2,6)	+574.678 (+3,0)	-	-
Municipales 1979	4.671.971 (27,9)	513.900 (3,1)	46.703 (24,8)			-5.455.421 (-19,4)	-5.034.207 (-22,9)
Generales 1982	10.127.392 (47,3)	5.548.107 (25,9)	4.579.285 (21,4)	+2.138.418 (+4,6)	+700.087 (0,0)	-	-
Municipales 1983	7.988.974 (42,7)	4.848.020 (25,9)	3.140.954 (16,8)			-912.744 (-1,4)	-399.657 (-0,2)
Generales 1986	8.901.718 (44,1)	5.247.677 (26,1)	3.654.041 (18,0)	+1.671.936 (+7,4)	+1.275.318 (+3,8)	-	-
Municipales 1987	7.229.782 (36,7)	3.972.359 (22,3)	3.257.423 (14,4)			-885.786 (-2,9)	-1.313.613 (-3,5)
Generales 1989	8.115.568 (39,6)	5.285.972 (25,8)	2.829.596 (13,8)	+891.326 (+1,3)	+510.921 (+0,5)	-	-
Municipales 1991	7.224.242 (38,3)	4.775.051 (25,3)	2.449.191 (13,0)			-1.925.841 (-0,5)	-3.426.412 (-9,5)
Generales 1993	9.150.083 (38,8)	8.201.463 (34,8)	948.620 (4,0)	+2.311.476 (+7,9)	+381.071 (+0,5)	-	-
Municipales 1995	6.838.607 (30,9)	7.820.392 (35,3)	981.785 (4,4)			-2.587.071 (-6,6)	-1.895.614 (-3,6)
Generales 1996	9.425.678 (37,5)	9.716.006 (38,9)	290.328 (1,4)	+2.129.194 (+3,3)	+2.381.871 (+4,5)	-	-
Municipales 1999	7.296.484 (34,2)	7.334.135 (34,4)	37.651 (0,2)			-277.732 (-0,5)	-2.987.043 (-10,8)
Generales 2000	7.018.752 (34,7)	10.321.178 (45,2)	3.302.426 (10,5)	-980.426 (0,0)	+2.445.416 (+11,4)	-	-
Municipales 2003	7.999.178 (34,7)	7.875.762 (33,8)	123.416 (0,9)			-3.026.985 (-7,9)	-1.887.382 (-3,8)
Generales 2004	11.026.163 (42,6)	9.763.144 (37,6)	1.263.019 (5,0)	+3.265.215 (+7,3)	+1.847.069 (+1,6)	-	-
Municipales 2007	7.760.865 (35,3)	7.916.075 (36,0)	155.210 (0,7)			-3.303.659 (+8,3)	-2.253.898 (-4,1)
Generales 2008	11.064.524 (43,6)	10.169.973 (40,1)	894.551 (3,5)	-	-	-	-

* En 1979 se presenta como Coalición Democrática (CD); en 1982 como Alianza Popular-Partido Demócrata Popular (AP-PDP); y en 1986 como Coalición Popular (AP-PDP-PL).

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Junta Electoral Central y datos publicados por el Ministerio del Interior accesibles a través de su página web (www.mir.es).

Al trasladar este análisis comparado a los resultados de las elecciones municipales y legislativas siguientes (2007-2008) esta tendencia se quiebra: los resultados de las elecciones municipales de 2007 no actuaron como preanuncio de lo ocurrido en las elecciones legislativas de 2008. Con 155.000 votos más, el PP fue el partido que obtuvo el mayor número de apoyos electorales en el escenario municipal (el 36% frente al 35,35 obtenido por el PSOE). Lógicamente, con este cambio de orientación y marcado por esta tendencia, el PP habría ganado las elecciones generales de 2008, cosa que no sucedió. ¿Qué lecciones aprender de los comicios municipales de 2007? En primer lugar que los resultados en votos dieron la victoria al partido de la oposición en el Parlamento nacional a pesar de que perdió cerca de dos millones de electores que le habían votado en las elecciones legislativas de 2004 (concretamente 1.847.069 votos) y haber ganado 40.000 votos, respecto a los resultados obtenidos en las elecciones municipales de 2003. ¿Nos encontraríamos entonces, en un contexto similar al de 1995? No ha sido así. A pesar de que el partido gubernamental en 2007 perdió algo más de tres millones de sus votantes en las elecciones generales de 2004, una cifra importante y similar a las pérdidas producidas entre 1995 cuando aconteció un cambio electoral y, no logra fidelizar, la lealtad de un segmento de votantes, 230.000 electores, que le habían confiado su voto en las elecciones municipales de 2003. Sufre el mayor castigo (cuantitativamente hablando) como partido en el gobierno de toda la serie electoral, aunque recupera apoyos electorales que le otorgan la victoria en las elecciones legislativas de 2008.

Testimoniamos las variaciones en la tendencia que hasta ahora sostenía que, el partido que gana en elecciones municipales revalida la victoria en las siguientes elecciones legislativas. No se cumplió en 2003-2004 ni en 2007-2008. En un marco de creciente concentración electoral, el mapa del poder local sufre alteraciones importantes entre las que cabe mencionar que, tanto en 2003 como en 2007, el partido con mayor número de votos no obtiene el mayor número de representantes locales. Además, en 2007 el PSOE que es superado por el PP en porcentaje total de votos, aunque vence en número de concejales, gana en las elecciones generales de 2008. En términos agregados, las elecciones de 2007 fueron más de continuidad que de cambio. Se constata una mayor racionalidad en los votantes quienes, con ocasión de la celebración de elecciones municipales, modifican su opción política con respecto al voto emitido en procesos electorales de carácter general. Dotan de una mayor predictibilidad y estabilidad al comportamiento electoral, de forma que cabe confirmar diferencias entre las arenas electorales de primer y segundo orden, las cuáles se definen con más exactitud. Cabe preguntarse ahora, ¿quién ha rentabilizado esas pérdidas de voto de los partidos en el gobierno y la oposición?; o, en otro sentido, ¿qué actores políticos han canalizado las ganancias electorales? El escenario político que abordamos tiene una oferta partidista numerosa. Los votantes pueden optar por otros partidos que no son los dos mayoritarios a nivel estatal lo que confiere, además, cierta especificidad al proceso electoral. Nuestra mirada se dirige ahora en esa dirección para valorar en qué grado otros actores políticos menores han captado a los votantes de los partidos mayoritarios, redundando en que la abstención ha sido mayormente el refugio utilizado por estos electores en convocatorias electorales municipales.

3.3. Presencia de otros actores políticos en el escenario electoral municipal

Como ha sido la pauta en nuestro país y sucede también a nivel comparado, el comportamiento en las elecciones municipales se ubica en un marco electoral general

que tiene como punto principal de referencia aunque no exclusivo, la arena nacional. En este sentido los resultados de las elecciones municipales, aún con algunas especificidades, expresan los patrones de evolución de la competencia electoral a nivel general. Por esta razón, es obvio que las principales fuerzas políticas de ámbito estatal coexistan y predominen en la arena electoral municipal. No obstante, uno de los rasgos propios de esta esfera política, es la presencia de otro tipo de partidos políticos que si bien, apenas tienen cabida o representación en el escenario político estatal, tienen espacio en otros contextos políticos, como el autonómico, y más concretamente, el municipal. Para ello, es requisito que los dos partidos mayoritarios –en este caso, PSOE y PP- cedan espacio a estas formaciones menores, a la vez que éstas han de tener algún tipo de anclaje electoral que consolide su presencia en las instituciones representativas municipales. En caso de cumplirse estas premisas podríamos confirmar que las elecciones municipales denotan otro de los rasgos propios de elecciones de *segundo orden*.

La reducción generalizada de los ya bajos niveles de número (efectivo) de partidos registrados para el conjunto del territorio estatal es un fenómeno que ha correlacionado con los altos niveles de concentración electoral que se registra en el sistema de partidos español. El escenario político municipal no escapa a esta peculiaridad. Dejando a un lado las primeras elecciones municipales por su específica idiosincrasia, el índice de concentración de voto permite constatar como la imagen, que se captaba tras las elecciones municipales de 1979¹⁴, con ocasión de las elecciones de 1983 se enfoca: si en aquel momento cerca del 60% del voto se concentraba en dos partidos y el margen de presencia de otros partidos políticos fue amplio, tras las segundas elecciones municipales, cerca del 69% del voto municipal se concentra únicamente en dos formaciones políticas, un incremento de cerca de diez puntos porcentuales. Pero, con la excepción de las elecciones de 1987, convocatoria con marcados resultados de estabilidad política e institucional, no es sino hasta el inicio de la década de los noventa cuando se consolida, en el escenario municipal, la concentración de voto en el PSOE y en el PP, a imagen y semejanza de lo que ocurría en el escenario político estatal. El formato de sistema de partidos ya es entonces claramente bipartidista si bien en menor intensidad en el escenario municipal. Esta diferencia de niveles de concentración entre ambos escenarios políticos permite atisbar un rasgo diferenciador, quizá propio de la estructura política y geográfica de las circunscripciones electorales (municipio y provincia). Pero bien es cierto que, el análisis de las elecciones municipales en esta faceta confirmaría a simple vista la hipótesis de una mayor presencia de otros partidos en el escenario electoral local. Mirando las cifras aportadas en el cuadro 3 podemos argumentar, con razón suficiente, que el número efectivo de partidos políticos ha sido siempre mayor en las elecciones municipales que en las elecciones legislativas. Aunque la diferencia media entre la media del período electoral municipal (4.23) y la similar para las elecciones legislativas (3.61) no es amplia, 0.62 puntos, se registra con facilidad mayores dosis de presencia de otros partidos en elecciones municipales (regionalistas, listas de independientes, fundamentalmente) con independencia del ya conocido efecto reductor que ejerce el sistema electoral municipal en algunas circunscripciones de mayor tamaño.

Como ya comentábamos anteriormente, las elecciones municipales de 1979 y las de 1987, por diferentes razones, han sido procesos electorales donde la oferta partidista ha rentabilizado con éxito sus candidaturas. En ambas ocasiones, el número efectivo de partidos se sitúa en un nada desdeñable índice de cinco. Pero tras las elecciones

municipales de 1991 el valor del indicador comienza un descenso paulatino y progresivo que alcanza cifras muy bajas tras las elecciones de 2007. Esto nos hace comprender que, si el poder político estuvo algo más disperso al inicio del período democrático sufre una concentración progresiva con el transcurso del tiempo de manera que, el espacio electoral que dejan los dos grandes partidos a otras fuerzas políticas es, cada vez, más estrecho. Al igual que ocurre en otras democracias occidentales, la lucha de partidos políticos menores por obtener representación en elecciones municipales es inversamente proporcional a sus resultados estimados en votos. Los votantes parecen perseguir la maximización de la utilidad de su voto bien, respaldando al partido o al candidato por el que se sienten ideológicamente más cercanos, bien premiando o castigando al partido en el gobierno. En definitiva, parece imperar más racionalidad en el comportamiento electoral que conlleva una adaptación de la demanda política de los electores municipales a la oferta de partidos, a semejanza de lo que acontece en el escenario nacional. En todo caso se vienen reproduciendo en el escenario municipal patrones percibidos en el comportamiento electoral más reciente (Santamaría 2007: 63), tal como una cada vez mayor concentración de votos en un menor número de ofertas partidistas.

Cuadro 3. Número efectivo de partidos y concentración de partidos en elecciones legislativas y elecciones municipales, 1977-2008*

Elecciones legislativas											
	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	Media
Número efectivo de partidos											
Electoral (Ne)	4,16	4,16	3,33	3,57	4,16	3,53	3,28	3,18	3,10	2,82	3,53
Parlamentario (Np)	2,85	2,77	2,32	2,63	2,77	2,70	2,72	2,52	2,50	2,35	2,61
Ne – Np	1,31	1,39	1,01	0,94	1,39	0,83	0,56	0,66	0,60	0,47	0,91
Concentración de voto**											
PSOE+AP/PP	63,7	65,2	74,5	70,0	65,4	73,6	76,4	78,7	80,3	82,7	73,0
Elecciones municipales											
	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	Media		
Número efectivo de partidos											
Electoral (Ne)	4,59	3,72	5,06	4,40	4,20	4,14	4,00	3,79	4,23		
Parlamentario (Np)	3,54	4,04	4,75	4,09	3,87	3,73	3,75	3,83	3,95		
Nv – Ne	1,05	-0,32	0,31	0,31	0,33	0,41	0,25	0,04	0,28		
Concentración de voto**											
PSOE+AP/PP	59,2	68,6	57,5	63,7	66,1	68,7	71,5	71,6	65,8		

*El número efectivo de partidos electorales (Ne) y parlamentarios (Np) se calcula como sigue: $Ne = 1 / \sum v_i^2$; y $Np = 1 / \sum e_i^2$ (Taagepera y Shugart, 1989).

** Para las elecciones de 1979 la concentración de voto se ha calculado sumando los porcentajes de votos válidos de UCD y PSOE.

Fuente: Delgado 2008.

La volatilidad electoral permite apreciar, aún más si cabe, el grado de profundidad y la consistencia del cambio electoral que se percibe en el escenario municipal y se estabiliza desde 2003. Muchos electores optan por la abstención antes de modificar su voto o bien traspasar la demarcación ideológica. Si en las elecciones municipales de 1983, que, al igual que lo hicieron las elecciones de 1982 se alteró profundamente el panorama político y tuvo efectos directos sobre la consolidación de los anclajes electorales (Torcal et al, 2007:438), la pérdida de apoyos electorales del que fuera partido en el gobierno –la UCD- y el predominio electoral del PSOE, redundaron en unos índices de volatilidad agregada excepcionales. La estabilización del sistema de partidos no se produjo en el período inmediatamente posterior, sino que hubo que esperar hasta finales de la década de los noventa, cuando las elecciones de 1995 reconfiguraron los apoyos electorales de los partidos, fundamentalmente dentro de los bloques ideológicos, con efectos reductores *posteriori* sobre el número y la concentración de actores en el escenario municipal. Desde entonces, la barrera ideológica se debilita sensiblemente para el electorado municipal, quien la respetaba a la hora de pensar en el destino de su voto (desde 1987 a 1999 la volatilidad intrabloques es mayor que la volatilidad entre bloques). Aprendiendo de las consecuencias políticas de los votos y marcados por una mayor racionalidad, el votante en 2007 se ha hecho más fluido y las consideraciones ideológicas de su voto no son freno, como tampoco lo fue en 2003, a la hora de decidir su opción política en las elecciones municipales, a la vez que coexisten en su comportamiento elementos estructurales con elementos coyunturales del contexto político en que se celebran los procesos electorales. Paradójicamente esta racionalidad colisiona con el hecho de que el escenario municipal venía siendo una arena electoral fértil caracterizada por una mayor presencia de actores políticos con posibilidades de éxito electoral en esta competición (Márquez, 2007), bien por los efectos políticos que genera el propio sistema electoral, bien por la existencia de ese voto táctico y racional que conectaba con el sentimiento de que lo que subyacía tenía un menor calado político.

Cuadro 4. Niveles de volatilidad en las elecciones legislativas y elecciones municipales (1977-2007)

	Volatilidad agregada (VT)	Volatilidad entrebloques (VB)	Volatilidad intrabloques (VIB)	Participación electoral^a
Elecciones Legislativas				
1977-1979	10.8	2.2	8.6	+ 10.6
1979-1982	42.3	6.7	35.6	+11.9
1982-1986	11.9	2.4	9.5	+ 9,4
1986-1989	8.9	1.7	7.2	+ 0.8
1989-1993	9.5	1.7	7.8	- 0.7
1993-1996	4.4	1.7	2.7	+ 7.0
1996-2000	8.2	7.9	0.3	+ 8.7
2000-2004	10.2	7.8	2.4	+ 8.5
Media	13.3	4.0	9.3	74.0
Elecciones Municipales				
1979-1983	41.7	11.9	29.8	+5.1
1983-1987	12.7	4.2	8.5	+1.4
1987-1991	9.1	3.8	5.3	-6.3
1991-1995	11.4	3.8	7.6	+6.9
1995-1999	4.8	3.8	1.0	-5.9
1999-2003	5.6	5.2	0.4	+3.4
2003-2007	6.0	5.5	0.5	-3.5
Media	13.1	5.4	7.6	65.9

^a Los datos hacen referencia a la diferencia en el índice de participación entre las dos elecciones de referencia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales de la Junta Electoral Central y datos publicados por el Ministerio del Interior accesibles a través de su página web (www.mir.es).

4. Conclusiones

En particular, este trabajo responde al interés por el estudio de las elecciones municipales y por el comportamiento electoral en sentido general, con objeto de desentrañar algunas claves que ayuden a definir la naturaleza de estas elecciones y determinar la interconexión que establecen en relación a las elecciones legislativas. Hasta la fecha han sido abundantes los intentos por definir la existencia de dos órdenes electorales que entroncaban con la importancia que cada tipo de elección despierta entre los ciudadanos, lo que permitía clasificarlos en el primer orden o primera esfera, donde se ubicarían las elecciones legislativas (y presidenciales, en su caso) y en el segundo orden el resto de elecciones (municipales, regionales, al Parlamento Europeo). Esta ordenación, íntimamente ligada a una perspectiva comparada, permite identificar, a través del análisis de indicadores electorales, cuáles son algunos de los rasgos que definen las elecciones municipales en España y qué lugar ocupan dentro del ciclo político en el que se celebran (Van de Eijk, 1987:254; Montero, 1988:14; Santamaría, 2004:28; Llera, 2006:77). Comenzábamos este estudio planteándonos qué factores de las elecciones municipales permiten confirmar su carácter secundario respecto de otros procesos electorales, y en otro sentido, su carácter predictivo en relación al comportamiento de los votantes con ocasión de siguientes elecciones legislativas. Partimos de un primera hipótesis de trabajo que propone que el nivel de movilización en elecciones de segundo orden es menor que el de las elecciones de primer orden, para continuar abordando dos aspectos relacionados con los partidos políticos que compiten en este escenario: por un lado, si el partido en el gobierno pierde votos; y por otro, si hay una mayor presencia de otros partidos políticos menores, con escasas posibilidades de éxito en la política nacional, pero con un espacio singular en la política municipal.

Los resultados analizados para las elecciones municipales de todo el período democrático en España confirman claramente estos comportamientos: los índices de desmovilización electoral son más altos en las elecciones municipales que en las legislativas. No obstante ello no sucede de manera sistemática en la comparación entre todo par consecutivo de elecciones generales y municipales. Los momentos de mayor movilización se han expresado en la arena de primer orden pero han traspasado las barreras y también, en elecciones municipales vinculadas a expectativas de cambio político se percibe esta tendencia de ahí que, en buena medida, muestren su ligazón con elementos exógenos al proceso electoral en sí mismo (Van der Eijk y Van Egmond, 2007:561). Ciertamente, el comportamiento electoral derivado del análisis de los resultados agregados de las elecciones municipales confirma la existencia de un cierto grado de “contagio” del ambiente político nacional sobre el municipal (Rallings y Thrasher, 1993: 374). La situación política nacional y el partido que está en el gobierno son claves para comprender y analizar las orientaciones electorales (Márquez, 2008), aun sabiendo que los electores están emitiendo un juicio valorativo sobre la actuación de los actores municipales en un período de tiempo concreto. Bajo esta premisa no resulta extraño que las elecciones municipales reflejen una continuidad en las

orientaciones de los electores, a pesar de que como ocurre en otras democracias de nuestro entorno cercano, el partido del gobierno tiene una pérdida de votos importante (Rallings y Thrasher, 2001:325), que no es captada por el principal partido de la oposición, sino repartida entre otros partidos menores que tienen su razón de ser en el escenario político municipal, aunque su espacio electoral tiende a reducirse progresivamente.

Cabe concluir que las elecciones municipales siguen en buena medida los patrones propios de elecciones de segundo orden, pero no todas las elecciones municipales (de segundo orden) han sido igual de importantes (Marsh, 2003:5) ni han reproducido con la misma intensidad sus rasgos distintivos. La naturaleza de segundo orden de las elecciones municipales en España se encamina lentamente hacia el cambio y en este contexto probablemente ha sido razonable esperar a conocer lo ocurrido en las más recientes elecciones legislativas. Constatamos un espacio de mutua interacción entre lo estatal y lo municipal dado que las elecciones municipales han funcionado en España como primera vuelta de elecciones legislativas al vaticinar cambios que se confirman en posteriores elecciones legislativas. Pero a su vez, podrían considerarse como la segunda vuelta de elecciones generales al confirmar y consolidar los cambios producidos en la elección legislativa inmediatamente anterior: en 1983 confirman la alternancia socialista del año anterior, y las de 1999 hacían lo propio con la nueva mayoría relativa del PP en 1996.

Los cambios acontecidos en las elecciones municipales más recientes –las de 2003 y 2007–, muestran la dependencia de las evaluaciones retrospectivas y prospectivas de los partidos y de los gobiernos por parte de los electores. La racionalidad y la estabilidad del comportamiento electoral son dos rasgos calificativos del marco municipal, un escenario que se adapta a las tendencias que imponen los procesos electorales legislativos. El resultado que emerge es el de un votante estable, con capacidad de análisis de la situación, en el que predominan elementos de anclaje claramente constituidos desde finales de los años noventa, lo que otorga estabilidad a los resultados electorales. Para los partidos políticos mayoritarios, que ya conocen los estrechos márgenes de apoyo que les separan, las elecciones municipales son comicios en los que la adecuación de los resultados entra en competición con otras fuerzas menores, pero aquéllos han ido ganándoles espacio electoral convirtiéndose en actores predominantes del escenario local. En todo caso, este votante municipal decide guiado por el contexto político y valorando elementos de la política, pero no sólo de política municipal y ayudado por el transcurso del tiempo su voto denota madurez por el aprendizaje alcanzado (Dawisha y Deets, 2007). En este sentido, cada una de las dos elecciones municipales celebradas la década actual han creado las condiciones para siguientes convocatorias en las que se perciben pautas de competición cada vez más estables que fluctúan dentro de unos márgenes cada vez más predecibles. Esta bidireccionalidad de la interpretación de sus resultados plantea una paradoja sobre su naturaleza, por cuanto es limitado utilizar un único adjetivo para calificarlas, quizá por la diversidad de realidades políticas y electorales que encierran cada uno de los procesos en cada una de las circunscripciones electorales.

Con este trabajo pretendemos, modestamente, aportar un análisis que contribuya, en la medida de lo posible, al conocimiento del comportamiento electoral en un sentido más general, sin por ello dejar constancia y reconocer la existencia de elementos específicos y localistas que han de estudiarse desde una perspectiva micro en la que no sea tan específica la interacción entre arenas electorales de nuestro sistema político. Lo

que sí constatamos, en todo caso, es que los resultados de las elecciones municipales de 2007 son el resultado de un creciente cambio de orientación del voto que viene a confirmar comportamientos previamente consolidados en los que el elector utiliza recursos disponibles y mecanismos de transmisión de la información política para optar por la opción política más racional. Ello en un marco de gran complejidad en el que los elementos del contexto político ejercen cada vez más influjo a la hora de analizar y comprender el comportamiento electoral, que exige de una toma de decisión vinculada no sólo a los acontecimientos y políticas del ámbito municipal, sino sujeto a un entorno que escapa a la delimitación de fronteras en el que dominan elementos contextuales y, en el que los cambios se entroncan con evaluaciones retrospectivas y prospectivas de la acción gubernamental.

5. Bibliografía

ANDERSON, Christopher J. y Daniel S. Ward (1996): “Barometer elections in comparative perspective”, *Electoral Studies*, nº 15, págs. 447-460.

BECK, Paul A. (1979): “The electoral cycle and patterns of American politics”, *British Journal of Political Research*, nº 9, págs. 129-156.

BÜRKLIN, Wilhelm P. (1987): “Why study political cycles?”, *European Journal of Political Research*, nº 15, págs.131-143.

CACIAGLI, Mario (1997): “El Gobierno local en Europa: perspectivas comparadas”, en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha (eds.) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE, págs. 77-90.

CAMPBELL, Angus (1960): “Surge and decline: a study of electoral change”, *Public Opinion Quarterly*, nº 24, 397-418.

CAMPBELL, James E. (1993a): *The presidential pulse of Congressional elections*, Lexington: University Press of Kentucky.

CAMPBELL, James E. (1993b): “Surge and decline: the national evidence”, en Richard G. Niemi y H. Weisberg (eds.) *Controversies in Voting Behavior*, Washington: Congressional Quarterly Press 24, págs. 397-418.

CAPO, Jordi (1991): “Elecciones municipales, pero no locales”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 56, págs. 143-164.

CARAMANI, Daniele (1996): “The nationalisation of electoral politics: A conceptual reconstruction and review of the literature”, *West European Politics*, nº 19, págs. 205-224.

CORBETTA, Piergiorgio y Arturo Parisi (1985): “La specificità del voto amministrativo: linee interpretative a partire dalle vicende degli anni settanta”, en G. Martinotti (ed.) *Politica locale e politiche pubbliche*, Milan: Franco Agnelli.

CURTICE, John y Clive Payne (1991): “Local elections as national referendums in Great Britain”, *Electoral Studies*, nº 10, págs. 3-17.

DAWISHA, Karen y Steven Deets (2007): “Political learning in post-communist elections”, *East European Politics and Societies*, nº 20, págs. 691-728.

DELGADO, Irene (1995): *Aproximación al comportamiento electoral municipal español: en busca de un modelo analítico*, Tesis Doctoral, Madrid: UNED.

DELGADO, Irene (1997): *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, Madrid: CIS.

DELGADO, Irene (2005): “La participación electoral”, en Irene Delgado y Lourdes López *Comportamiento político y Sociología electoral*, Madrid: UNED, págs. 191-232.

DELGADO, Irene (2006): "Las elecciones municipales de 2003: entre lo local y lo nacional", en Joaquim Molins y Pablo Oñate (eds.) *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 165-198.

FONT, Joan y Araceli Mateos (2007): "La participación electoral" en José Ramón Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.) *Elecciones Generales 2004*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 144-168.

FRANKLIN, Michael, Richard G. Niemi y Guy D. Whitten (1994): "The two faces of tactical voting", *British Journal of Political Science*, nº 24, págs. 549-557.

FREIRE, André. (2004): "Second-order elections and electoral cycles in democratic Portugal", *South European Society and Politics*, nº 9, págs. 54-79.

GAME, Cris (1981): "Local elections", *Local Government Studies*, nº 7, págs. 63-68.

HEATH, Antony y Geoffrey Evans (1994): "Tactical voting: concepts, measurement and findings", *British Journal of Political Science*, nº 24, págs. 557-561.

HEATH, Antony, Iain McLean, Bridget Taylor y John Curtice (1999): "Between first and second order: a comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain", *European Journal of Political Research*, nº 35, págs. 389-414.

IRWIN, Galen (1995): "Second-order or third rate? Issues in the campaign for the elections to the European Parliament 1994", *Electoral Studies*, nº 14, págs. 183-199.

JÉRÔME, Bruno y Michael S. Lewis-Beck (1999): "Is local politics local? French evidence", *European Journal of Political Research*, nº 35, págs.181-197.

KING, James D. (1981): "Comparing local and presidential elections", *American Politics Quarterly*, nº 9, págs. 277-290.

LLERA, Francisco J. (2003): "Las elecciones de 2003 en España: ¿cambio de ciclo?", *Claves de la Razón Práctica*, nº 134, págs.12-20.

LLERA, Francisco J. (2006): "Elecciones autonómicas de 2004 en Euskadi: realineamiento y cambio del ciclo", en Joaquim Molins y Pablo Oñate (eds.) *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 77-103.

MARQUEZ CRUZ, Guillermo (1999): "Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999)", *Revista de Estudios Políticos, nueva época* nº 106, págs. 289-334.

MARQUEZ CRUZ, Guillermo (2007): *Política y Gobierno Local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales.

MARQUEZ CRUZ, Guillermo (2008): "Comunidades Autónomas y Entidades Locales: estrategias multinivel en la formación de gobierno", en Francesc Pallarés (ed) *Elecciones autonómicas y locales 2007*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 195-318.

MARSH, Michael (1998): "Testing the second-order election model after four European elections", *British Journal of Political Science*, nº 28, págs. 591-607.

MARSH, Michael (2004): "Theories of less important elections: explanations of electoral behaviour in European Parliament elections", *Revue de la Maison Francaise d'Oxford* 1, 1. [Accesible en: <http://www.mfo.ac.uk/Publications/revue1/marshR1.htm>].

MCLEAN, Ian, Anthony Heath y Bridget Taylor (1996): "Where the 1994 Euro and Local elections in Britain really second order? Evidence from the British Election

Panel Study”, en David M. Farrell, David Broughton, David Denver y Justin Fisher (eds.) *British Elections and Parties Yearbook 1996*, Londres: Frank Cass, pág. 1-20.

MONTERO, José Ramón (1988): “Elecciones y ciclos electorales en España”, *Revista de Derecho Político*, nº 25, págs. 11-34.

MONTERO, José Ramón (1992): “Las elecciones legislativas”, en Ramón Cotarelo (comp.) *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, págs. 243-297.

MONTERO, José Ramón, Ignacio Lago y Mariano Torcal (Eds.) (2007): *Elecciones generales de 2004*, Madrid: CIS.

MUGHAN, Anthony (1986): “Towards a political explanation of government vote losses in midterm by-elections”, *American Political Science Review*, nº 80, págs. 761-775.

NEWTON, Kenneth (1976): *Second City Politics*, Oxford: Oxford University Press.

NORRIS, Pippa (1990): *British By-Elections: the volatile electorate*, Oxford, Oxford University Press.

PALLARES, Francesc e Irene Delgado (2001): “Le sei tornate di elezioni comunali in Spagna dal 1979 al 1999”, *Quaderni dell’ Osservatorio elettorale*, nº 46, págs. 97-136.

RALLINGS, Colin y Michael Thrasher (1993): “Exploring uniformity and variability in local electoral outcomes: some evidence from English local elections, 1985-1990”, *Electoral Studies*, nº 12, págs. 366-384.

RALLINGS, Colin y Michael Thrasher (1999): “Local votes, national forecast - using local government by-elections in Britain to estimate party support”, *International Journal of Forecasting*, nº 14, págs. 153-162.

RALLINGS, Colin y Michael Thrasher (2001): “Measuring the level and direction of split-ticket voting at the 1979 and 1997 British general and local elections: a survey-based analysis”, *Political Studies*, nº 49, págs. 323-330.

RALLINGS, Colin y Michael Thrasher (2005): “Not all ‘Second-Order contests are the same: turnout and party choice at the concurrent 2004 local and European Parliament elections in England”, *British Journal of Political and International Relations*, nº 7, págs. 584-597.

REIF, Karlheinz (1985): “National electoral cycles and European elections”, *Electoral Studies*, nº 3, págs. 244-255.

REIF, Karlheinz (1997): “Reflections: European elections as member state second-order elections revisited”, *European Journal of Political Research*, nº 31, págs. 115-124.

REIF, Karlheinz y Hermann Schmitt (1980): “Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results”, *European Journal of Political Research*, nº 8, págs. 3-44.

SANTAMARIA, Julián (2004): “El azar y el contexto. Las elecciones generales de 2004”, *Claves*, nº 146, págs. 28-40.

SANTAMARÍA, Julián (2007): “Las elecciones generales de 2004 en su contexto”, en José R. Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.) *Elecciones generales 2004*, Madrid: CIS, págs. 31-63.

SCHMITT, Hermann (2006): “Las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004: ¿siguen siendo de segundo orden?”, en Joaquim Molins y Pablo Oñate (eds.)

Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 199-222.

STIMSON, James A. (1976): "Public support for American presidents: a cyclical model", *Public Opinion Quarterly*, nº 40, págs 1-21.

TAAGEPERA, Rein y Matthew S. Shugart (1989): *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven.

TUFTE, Edward R. (1975): "Determinants of the outcomes of midterm congressional elections", *American Political Science Review*, nº 69, págs. 812-826.

VALLÉS, Josep María y Jordi Sánchez (1995): "Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional", en Pilar del Castillo (ed.) *Comportamiento político y electoral*, Madrid, CIS, págs. 365-381.

VAN DER EIJK, Cees (1987): "Testing theories of electoral cycles", *European Journal of Political Research*, nº 15, págs. 253-

VAN DER EIJK, Cees y Marcel van Egmond (2007): "Political effects of low turnout in national and European elections", *Electoral Studies*, nº 26, págs. 561-573.;

Notas

¹ Sería una tarea que excede el objeto de este trabajo la identificación y cuantificación de los estudios sobre elecciones en España en sus diferentes niveles y áreas geográficas publicados hasta la fecha. Buena muestra de que es un área que capta el interés de los politólogos españoles queda reflejado en los numerosos trabajos publicados por académicos españoles en monográficos y revistas científicas de ámbito nacional e internacional, así como el elevado número de ponencias presentadas en Congresos como los de la AECPA, el ECPR o la IPSA.

² Datos procedentes del Centro de Investigaciones Sociológicas (estudio 2588 de enero de 2005) confirman el mayor interés que los ciudadanos manifiestan por las actividades realizadas por el Ayuntamiento respecto a otras instituciones políticas: el 54,4% de los encuestados se considera interesado por estas cuestiones del ámbito local frente al 34,3% interesado por las actividades del Congreso de los Diputados. Adicionalmente, las decisiones que se toman en el seno de las instituciones políticas afectan más directamente a los ciudadanos si proceden del Ayuntamiento (72,7%), que si derivan de la CC.AA (66,9%) o del Congreso de los Diputados (56,6%).

³ El ciclo electoral facilitaría que el elector mantuviera en su memoria el recuerdo del voto efectuado poco tiempo antes orientando su voto hacia la misma opción política bajo unas circunstancias diferentes (Corbetta y Parisi, 1985); lo que, por otro lado induciría a plantear un voto con ingredientes “tácticos” (Franklin et al, 1994:550; Heath y Evans, 1994, 559).

⁴ En España, las elecciones municipales se clasificarían dentro del grupo de procesos electorales de “segundo orden” junto con las elecciones al Parlamento Europeo y todas aquellas convocatorias electorales celebradas en los diferentes niveles del sistema político, mientras que las elecciones generales –al Congreso y al Senado- serían elecciones de “primer orden”.

⁵ Recordemos que por vez primera el PP, entonces partido en la oposición, obtiene una victoria a nivel nacional.

⁶ Confirman el cambio de comportamiento electoral en los municipios urbanos ya percibido con anterioridad en las elecciones municipales de 1991 (Delgado, 2005:204).

⁷ Si bien las elecciones europeas dado su carácter (y en aquel momento) no presentan en general incentivos a la movilización, el “estreno” de la plena participación democrática en la largamente deseada Europa pudo actuar como desencadenante para movilizar a los electores.

⁸ La cifra de participación en 2003 fue de tan sólo un punto menor la participación agregada de unas elecciones legislativas poco participativas como lo fueron las de 2000 (Llera, 2003:14).

⁹ Las elecciones generales de 1996, tras las de 1982, fueron las elecciones con los mayores índices de participación de toda la democracia.

¹⁰ A estas dos CC.AA se unen Ceuta (60,3%) y Melilla (57,6%).

¹¹ Este fenómeno se ha constatado con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, en las que 23 de los 25 gobiernos de los países de la UE perdieron un significativo segmento de apoyos electorales. Una de las dos excepciones fue España, en la que el PSOE aumento su porcentaje de voto válido en casi un 1% a tan sólo un mes de las elecciones legislativas.

¹² Una prueba ilustrativa de este fenómeno se refleja en el gráfico 2 donde se aprecia la superposición de los iconos de ambos partidos en las elecciones municipales de 1999, 2003 y 2007.

¹³ Sin ir muy lejos esta viene siendo una interpretación comúnmente utilizada por los analistas como puede desprenderse de los resultados obtenidos por el laborismo británico en las elecciones municipales celebradas este 1º de mayo. Los resultados vaticinan un “terremoto” con efectos sobre la política británica y sobre el Primer Ministro conservador Gordon Brown (*El País* 4/5/2008). De forma similar los resultados de las elecciones municipales francesas celebradas en el mes de marzo han sido interpretadas como un “castigo” a la gestión del Presidente Nicolás Sarkozy (*El País* 9/3/2008 y *El Mundo* 17/3/2008).

¹⁴ En esta convocatoria el número de candidaturas que se presentaron fue la más alta, como también ocurriera en el primer período electoral legislativo (Montero, 1992: 269)