

¿INVESTIDURA POR CARAMBOLA? EL ELEMENTO TERRITORIAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS Y LA DESIGNACIÓN DE PRESIDENTES

INVESTITURE BY CHANCE? THE TERRITORIAL ELEMENT OF THE REGIONAL ELECTORAL SYSTEMS AND THE NOMINATION OF PRESIDENTS

Enrique ORTEA GARCÍA
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-0291-7835>

Fecha de recepción del artículo: abril 2022
Fecha de aceptación y versión final: mayo 2022

RESUMEN

El régimen jurídico de la investidura en ciertas comunidades autónomas presenta problemas singulares de legitimidad democrática que evidencian la necesidad de coordinar el Derecho parlamentario con los estudios electorales. En concreto, el análisis de las normas sobre esta materia vigentes en el País Vasco, el Principado de Asturias y Castilla-La Mancha arroja preocupantes conclusiones que invitan a replantear al menos el modelo de estas dos últimas en aras de evitar eventuales crisis políticas e institucionales. El trabajo hace un repaso de las diferencias y paralelismos que concurren en una regulación caracterizada por el principio de homogeneidad, prestando especial atención a la configuración de la circunscripción, la cual sería la causa última de las disfunciones. Así pues, se estudian los resultados de los últimos comicios desde el marco del mandato del art. 152 CE y en conexión con la elección de los presidentes autonómicos. Todo ello puede servir de llamada de atención al legislador para no subestimar la necesidad de una visión holista en la configuración de estos pilares básicos del sistema constitucional.

Palabras clave: circunscripción, Estado de las autonomías, investidura parlamentaria, legitimidad democrática, parlamentarismo negativo, sistemas electorales.

ABSTRACT

The legal regime of the investiture in certain autonomous communities presents specific problems of democratic legitimacy that show the need to coordinate Parliamentary Law with Electoral Studies. Concretely, the analysis of the current regulations on this matter in the País Vasco, the Principado de Asturias and Castilla-La Mancha reveals worrying conclusions that invite us to rethink at least the model of the latter in order to avoid eventual political and institutional crises. This work reviews the differences and parallels that concur in a regulation marked by the “principle of homogeneity”, paying special attention to the configuration of the constituency, which would be the ultimate cause of the dysfunctions. Thus, the results of the last elections are studied from the framework of the mandate of art. 152 CE and in connection with the election of regional presidents. All this can serve as a wake-up call to the legislator so as not to underestimate the need for a holistic vision in the configuration of these basic pillars of the constitutional system.

Keywords: constituency, democratic legitimacy, electoral systems, negative parliamentarism, parliamentary investiture, State of autonomies.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. HOMOGENEIDAD Y SINGULARIDADES EN LA INVESTIDURA DE LOS PRESIDENTES AUTONÓMICOS. 1. *El procedimiento de investidura.* 2. *Las consecuencias del fracaso de la investidura.* III. CONFIGURACIÓN DEL ELEMENTO ESPACIAL EN LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS. 1. *Panorámica general del régimen jurídico.* 2. *Singularidades.* 2.1. *País Vasco.* 2.2. *Principado de Asturias.* 2.3. *Castilla-La Mancha.* 3. *El cumplimiento del mandato constitucional: la tensión entre proporcionalidad y territorialidad.* 3.1. *Representación proporcional.* 3.2. *Representación de las diversas zonas del territorio.* 3.3. *Recapitulación.* IV. ESCENARIOS DE INVESTIDURA Y SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS. V. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La lógica democrática más elemental, que no deja de estar presente en el ciudadano medio, pasa por entender que en unas elecciones la candidatura con más sufragios debe ser la que obtenga mayor representación. De este modo, en los sistemas parlamentarios (y más allá de la incompreensión que muchas veces se da respecto de su funcionamiento), el sentido común del votante se topa con ocasiones en las que el cargo unipersonal más relevante de todos cuantos indirectamente se dirimen en unos comicios recaea, como si fuera por carambola, en el líder de un partido que no solo no cuenta con la confianza de la Cámara en sentido estricto, sino que tampoco ha obtenido el mayor número de los votos.

¿El mundo al revés? No; más bien los efectos de una regulación electoral y otra parlamentaria que van por caminos distintos. Aunque esta problemática no se ha mostrado con toda su crudeza en el ámbito estatal, es un fenómeno identificable fundamentalmente en tres comunidades autónomas (el País Vasco, el Principado de Asturias y Castilla-La Mancha) y que acaba siempre por encontrarse de un modo u otro vinculado al elemento espacial del sistema: la circunscripción en su magnitud o delimitación. Tratamos a continuación de entender por qué.

El punto de partida obligado es el art. 152 de la Constitución Española (CE). Sin entrar en sus previsiones a propósito de otras cuestiones, cabe apuntar que establece las directrices fundamentales o límites dentro de los cuales puede desarrollarse el poder de autogobierno de estos entes territoriales respecto de los dos poderes clásicos sobre los cuales pivota nuestro estudio:

- el legislativo: «una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio».
- el ejecutivo:

un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativa y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo

de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Por otra parte, ha de advertirse que la literalidad del primer inciso del precepto señala que lo reseñado en el mismo se refiere a «los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior», esto es, a aquellos cuya norma autonómica básica se aprobó por la conocida doctrinalmente como vía rápida (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). Es por ello que se planteaba la cuestión de si sus disposiciones eran vinculantes también para las que lo hicieran por el procedimiento establecido en el art. 143 CE.

En este sentido, desde un inicio «la generalidad de la doctrina se rebeló contra esta posibilidad de unas comunidades de segundo nivel descafeinadas» (Rodríguez-Zapata Pérez, 1998, p. 403). En todo caso, la realidad era que el constituyente no había estipulado determinaciones para aquellas comunidades que optaron por la vía lenta, lo cual dio lugar a interpretaciones como la de Fernández Rodríguez (*apud* Peñaranda Ramos, 2018, p. 1533) según el cual

el establecimiento de tales previsiones, que solo se fijan para las comunidades de autonomía plena, no perseguía restringir su nivel de autogobierno, sino, más bien lo contrario, esto es, precisar que solo estas comunidades tenían verdadero sentido político, en tanto que las restantes se movían en el nivel secundario de la simple descentralización administrativa.

En la práctica, los acuerdos autonómicos entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de 31 de julio de 1981 consagraron la decisión de que todas las comunidades compartiesen una estructura institucional básica, confirmando así el carácter político de su autonomía. Finalmente, el Tribunal Constitucional dio la razón a la corriente mayoritaria en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 225/1998, de 25 de noviembre (sobre el sistema electoral canario y que incluye un interesante voto particular de Cruz Villalón), configurándose como marco fundamental de la problemática que aquí se aborda el principio de homogeneidad (*Homogenitätssprinzip*).

II. HOMOGENEIDAD Y SINGULARIDADES EN LA INVESTIDURA DE LOS PRESIDENTES AUTONÓMICOS

En coherencia con el planteamiento esbozado, corresponde en primer lugar ofrecer una panorámica del régimen jurídico de la investidura de los presidentes autonómicos. Así pues, el art. 152 CE, a pesar de la importancia que en la organización territorial del Estado tiene el cargo (o precisamente por ella), reconoce un margen de actuación a las comunidades que da lugar a la configuración de una regulación no totalmente uniforme, sino plagada de particularidades. Estas pueden resumirse en torno a dos cuestiones como son el procedimiento de investidura y las consecuencias de su fracaso.

1. *El procedimiento de investidura*

Por una parte, respecto de los pasos a seguir en la actividad parlamentaria a los efectos de elegir de entre los diputados al presidente del ejecutivo, pueden distinguirse *grosso modo* dos soluciones:

- la más extendida, inspirada en la del presidente del Gobierno (art. 99 CE), en la cual solo hay una candidatura. La idea fundamental es que, de modo parejo a como ocurre en la esfera estatal con el Rey (salvando las evidentes distancias), el presidente de la Asamblea Legislativa formula una propuesta, siendo esta la que se vota en una sesión en la que los diputados pueden pronunciarse en sentido favorable o contrario, así como abstenerse. Para resultar investido será necesario obtener mayoría absoluta en la primera votación o mayoría simple en una segunda, que se celebrará bien 24 horas después (en Galicia, Aragón y Navarra) bien «a los dos días» o «48 horas» (en el resto, excepto Castilla y León, en la que se señala que corresponde fijar la fecha a «la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces»). Más allá de estos rasgos medulares, existirán diversos niveles de concreción normativa, en concreto, a propósito de las consultas, el papel de la Mesa y los grupos parlamentarios, la necesidad de ciertos apoyos previos, los supuestos de imposibilidad de propuesta o, en fin, el término dentro del cual esta ha de formularse (acto jurídico distinto de la convocatoria de la sesión de investidura).

- la menos extendida, que permite que se presenten varios candidatos. Se da únicamente en el País Vasco y el Principado de Asturias y se caracteriza por la ausencia de propuesta del presidente de la Cámara, así como, por tanto, de consultas. La garantía de que quienes se someten al debate y votación de investidura cuentan con unos mínimos apoyos se deriva que estos sean propuestos «por los Grupos Políticos con representación parlamentaria» en el caso vasco («a través del respectivo grupo parlamentario», concreta el Reglamento) y «como tales ante la Mesa por, al menos, cinco miembros de la Cámara» en el asturiano. Se mantiene la idea general de que se otorga la confianza en primera votación si se logra el respaldo de la mayoría absoluta de la Asamblea y, si no, de la simple en una segunda celebrada a las 24 horas (País Vasco) o a las 48 (Principado de Asturias)¹. Sin embargo, deben tenerse en cuenta tres puntualizaciones:
- si se presentan dos candidatos, en ambas comunidades los diputados votarán por llamamiento y a viva voz, manifestando el nombre de uno de ellos o su abstención².
 - en el Principado de Asturias la segunda votación únicamente se desarrollará entre los dos candidatos más votados, mientras que en el País Vasco concurrirán a ella todos los que se hubieran sometido a la primera salvo que hubiera habido un

¹ Bastida Freijedo (2001, pp. 55-56) distinguía entre el modelo de investidura, en el que el objeto es el otorgamiento expreso de la confianza del Parlamento a un candidato, y el de elección, en el que se elegía simplemente quién de los candidatos debía ser Presidente. Ello le permitía entender que en todas las comunidades se prevé el primero para la fase inicial (mayoría absoluta) y que el segundo se daría en la siguiente solamente en algunas (hoy, en el País Vasco y el Principado de Asturias).

² Debe señalarse que, para el caso de que hubiera un solo candidato, mientras que en la Junta General del Principado se ha mantenido siempre este sistema, en el Parlamento Vasco se procedía (de acuerdo con la *Resolución General de la Presidencia relativa a la votación de investidura del Lehendakari* de 30 de abril de 2009) conforme a las previsiones para la votación por llamamiento nominal del art. 95.2 del Reglamento de la Asamblea Legislativa autonómica y, en consecuencia, se podía dar un voto positivo, negativo o de abstención. Esta situación cambió con la unificación del régimen jurídico de investidura operada por la *Resolución General de la Presidencia relativa al procedimiento de votación de designación de Lehendakari* de 30 de noviembre de 2012, si bien desde entonces dicho supuesto aún no se ha dado en la práctica.

empate entre las dos con más apoyos, procediéndose entonces del mismo modo que en la Junta General.

- el hecho de que no pueda formularse un voto negativo y que en segunda votación no se requiere la mayoría absoluta facilita enormemente la elección de Presidente. Sin embargo, la configuración no ha estado exenta de críticas, reseñando Arce Janáriz (2021, p. 98) que

impide verificar el requisito estatutario y, de hecho, permite sortearlo: si el candidato es único, basta con que el nombre del candidato sea dicho por un solo Diputado para que salga elegido Presidente y, si hubiera varios candidatos, saldrá elegido aquel cuyo nombre sea dicho por más Diputados que el de los demás, con independencia de que el número de Diputados que pronuncien su nombre sea exiguo o amplio; es decir, se sustituye a la mayoría simple del EA por una mayoría relativa.

2. Las consecuencias del fracaso de la investidura

Por otra parte, ya Loewenstein (1965, p. 338) reseñaba que la elección no debería «ocasionar el establecimiento de unos detentadores del poder que, posteriormente, se sujetarían y paralizarían entre sí de forma insoluble». Así pues, el legislador se ve abocado a prever qué ocurre cuando en un concreto plazo de tiempo no se produzca la investidura. De este modo, más allá de que se establezca la posibilidad de plantear sucesivas propuestas o votaciones en el supuesto de que la primera fracase (o lo hagan las siguientes), cabe advertir que las soluciones arbitradas en las diferentes comunidades autónomas respecto de este extremo también serán dispares:

- la disolución de la Asamblea Legislativa y la convocatoria de nuevas elecciones (de forma análoga al art. 99.5 CE): se establecen diferentes plazos cuyo transcurso en dicha situación de *impasse* obligaría a «volver a la casilla de salida», concurriendo tres cuestiones problemáticas:
 - la determinación del *dies a quo*, dándose opciones diferentes: el de la celebración de elecciones (Navarra), el de la constitución de la Asamblea (Principado de Asturias, Aragón), el de

- la convocatoria del Parlamento para efectuar la votación (País Vasco) o el de la primera votación de investidura (Cataluña, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Comunidad de Madrid, Castilla y León y Galicia).
- la imposibilidad de disolver en determinadas circunstancias, fundamentalmente «cuando el plazo de dos meses concluya el último año de la legislatura» (Cantabria³).
 - la clarificación de la duración del mandato de la nueva Asamblea, que se incluye explícitamente en los Estatutos de algunas autonomías en dos sentidos: «hasta el término natural de la legislatura originaria» (Principado de Asturias, La Rioja, Murcia y Comunidad de Madrid; por Reglamento parlamentario, Extremadura) y «tendrá un mandato completo por un período de cuatro años» (Navarra).
- la automática designación del candidato del partido que tenga un mayor número de escaños cuando, tras dos meses de trámite de propuestas de investidura, no se haya aprobado ninguna. Este sistema únicamente operaría en el caso de Castilla-La Mancha y se encuentra recogido en el Estatuto desde su redacción original, erigiéndose como un caso de lo que ha venido en denominarse por la doctrina *parlamentarismo racionalizado*, no siendo posible decir en estos casos que el Gobierno goza de la confianza de la Asamblea. Sobre esta salida al bloqueo institucional proceden dos apuntes:
- originariamente (hasta 2001), en Navarra se preveía un procedimiento subsidiario para la elección de presidente de la Diputación Foral en los mismos términos (o también, entre otros, en Andalucía hasta época tan reciente como 2007). Sin embargo, este mostró su gran problematicidad en 1983 en una serie de acontecimientos sobre los que acabaría pronunciándose la STC 16/1984, de 6 de febrero (véase también el Informe del Consejo de Estado de 10 de diciembre de 1983). A grandes

³ Una previsión similar se mantiene en el art. 135.9 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, aunque la dicción actual del Estatuto de Autonomía (tras la LO 14/2007, de 30 de noviembre) obliga a considerarla derogada y sin efecto.

rasgos, la disputa versaba acerca de la validez de la propuesta como presidente de un candidato que, no habiendo obtenido la confianza en la investidura ni el mayor número de escaños, era el único que había sometido su candidatura a votación del Pleno (tras haber rechazado esta posibilidad el perteneciente al grupo más numeroso).

- este mecanismo para la elección de presidente autonómico se acomoda a una cierta analogía (salvando la cuestión del plazo para la formulación de sucesivas propuestas) con el previsto para la del Alcalde en el art. 196.c de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (y, con una diferencia mínima, para el Alcalde-Presidente en Ceuta y en Melilla) en el caso de que ningún concejal obtenga la mayoría absoluta: «es proclamado Alcalde el Concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo». Así pues, aunque allí se hable de «número de votos populares», cabe ya apuntar que, mientras que en aquellas comunidades en las que únicamente existe una circunscripción el resultado estará acompasado entre votos y escaños, ello no ocurrirá necesariamente cuando haya varios distritos. Asimismo, puede entenderse que la redacción vigente en Castilla-La Mancha también comporta un desafío en aquellos supuestos en los que exista empate en número de escaños entre al menos dos grupos parlamentarios y haya habido candidatos propuestos a la investidura pertenecientes a ambos.

En suma, puede concluirse que las especialidades en la regulación de la investidura de los presidentes de tres comunidades determinan que dicho nombramiento pueda darse sin la necesaria concurrencia de lo que en puridad sería considerado como confianza de la Cámara. O sea, en tales supuestos bastaría una mayoría únicamente relativa y no absoluta, con lo que la fuerza de las diferentes candidaturas en el Parlamento cobraría una importancia mayor: País Vasco, Principado de Asturias y Castilla-La Mancha. Así pues, tendrá especial relevancia atender al modo en el que electoralmente se configuran dichas mayorías en las referidas comunidades, tarea que emprendemos a continuación.

III. CONFIGURACIÓN DEL ELEMENTO ESPACIAL EN LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Una vez que se han presentado los rasgos generales del régimen jurídico de la investidura en las comunidades autónomas y se ha puesto de manifiesto que algunas de ellas la facilitan a través de una configuración normativa que dista bastante del modelo común inspirado en el art. 99 CE, cabe reparar en la cuestión medular de este artículo: cómo se determina la composición de las Asambleas legislativas encargadas de desarrollar tal función. En nuestro análisis, el protagonismo principal lo acaparará el elemento espacial de los sistemas electorales, cuyos componentes son determinantes para el cromatismo final de los hemiciclos.

Preliminarmente, advertimos que en el estudio de los métodos que transforman votos (*inputs*) en la composición de un órgano (*output*) tendrá una importancia capital el contexto en el que el proceso se desarrolla y los objetivos o criterios (o sea, las demandas funcionales) que guiaron el establecimiento de los mecanismos que la hacen posible. Siguiendo a Nohlen (2015, p. 107), «las condiciones socio-estructurales y las experiencias histórico-políticas de los países o grupos de países configuran el perfil específico de exigencias en el diseño de un sistema electoral». Todo ello conlleva la necesidad de que la discusión acerca de estos elementos fundamentales del engranaje político aterrice siempre en la concreta atmósfera en la cual se conciben, so pena de que la obsesión por los conceptos considerados en abstracto haga que el analista se tope de bruces con el fondo de un pozo similar a aquel en el que dicese que Tales acabó estrellado por andar absorto en la contemplación del firmamento. El alumbramiento de un sistema electoral no deja de ser una obra humana iluminada por unos u otros objetivos, siendo perentorio que sus autores definan, en primer lugar, cuáles sean aquellos componentes teniendo en cuenta el peso de cada uno y el hecho de que, en su conjunción, no están exentos de juegos de equilibrio y *trade-off* (Pérez-Moneo *et al.*, 2019, p. 122).

1. Panorámica general del régimen jurídico

En el ámbito autonómico español se dará una dispar concreción de los diferentes elementos de los sistemas electorales⁴, toda vez que su definición estricta queda a expensas del legislador autonómico, frente a lo que ocurre en materia de derecho de sufragio y organización del proceso electoral, donde el margen para la innovación es más limitado y, todo sea dicho, escasamente aprovechado (Pajares Montolío, 2021, p. 3).

Atendiendo estrictamente a aquellos ingredientes de tipo espacial, destaca la circunscripción en su triple configuración: delimitación, magnitud y prorrateo. Esta será un «elemento de enorme relevancia para el funcionamiento de los sistemas electorales y [cuya] configuración legal incide directamente en la garantía de igualdad del sufragio» (Garrote de Marcos, 2007, p. 264). La regulación sobre este particular contenida en los correspondientes Estatutos de Autonomía y leyes electorales se presenta en la Tabla 1⁵.

En concreto, respecto de la magnitud de la circunscripción y atendiendo a su relevancia para la proporcionalidad (*ceteris paribus*, esta se incrementará cuanto mayor sea el distrito), cabe reseñar que, más allá de la división entre uninominales (*single-member districts*) y plurinominales (*multimember districts*), con Nohlen (2015, p. 24) podría establecerse dentro de esta última una subclasificación entre las pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez escaños) y grandes (más de diez escaños). Para las elecciones autonómicas, tal y como se observa en la Tabla 2, del total de diputados elegidos en las diferentes circunscripciones (61): el 89,52% lo fueron en grandes (41), el 8,17% en medianas (13), el 2,23% en pequeñas (6) y el 0,08% en uninominales (1).

⁴ Una presentación bastante actualizada de los mismos puede obtenerse, entre otros, en Oliver Araujo (2011), Pajares Montolío (2021) o Pérez-Moneo et al. (2019, pp. 154-160).

⁵ Aclaración metodológica: todos los datos que figuran en este estudio se refieren a las últimas elecciones autonómicas celebradas a fecha de abril de 2022. Los datos poblacionales se corresponden con los del Instituto Nacional de Estadística de 2019 (cuando tuvieron lugar la mayoría de las convocatorias), toda vez que el interés del trabajo no es lograr una precisión cuantitativa absoluta sino proporcionar una panorámica de la cuestión principal.

Tabla 1. Régimen jurídico de la circunscripción autonómica: delimitación, magnitud y prorrateo

	Delimitación	Magnitud y prorrateo
País Vasco	Territorio Histórico	Número igual, 25/Territorio Histórico
Cataluña	Provincia	Barcelona, 85; Gerona, 17; Lérida, 15; Tarragona, 18
Galicia	Provincia	Mínimo de 10/provincia, 35 según población
Andalucía	Provincia	Con limitaciones (ninguna más del doble que otra): mínimo de 8/provincia, 45 según población
Principado de Asturias	Agrupación de municipios	Mínimo de 2/agrupación de municipios, 39 por población
Cantabria	Comunidad Autónoma	35 diputados
La Rioja	Comunidad Autónoma	33 diputados
Región de Murcia	Comunidad Autónoma	45 diputados
Comunidad Valenciana	Provincia	Con limitaciones (ninguna más que el triple que otra): mínimo de 20/provincia, 39 por población
Aragón	Provincia	Con limitaciones (ninguna más de 2,5 que otra): mínimo de 13, 28 por población
Castilla-La Mancha	Provincia	Mínimo de 3/provincia, 18 por población
Canarias	Comunidad Autónoma Isla	Con limitaciones (ninguna puede tener menos diputados que otra con menos población de derecho).
Comunidad Foral de Navarra	Comunidad Autónoma	50 diputados
Extremadura	Provincia	Mínimo de 20

Tabla 1. Continuación

	Delimitación	Magnitud y prorrateo
Illes Balears	Isla	Mallorca, 33; Menorca, 13; Ibiza, 12; Formentera, 1 ⁶
Comunidad de Madrid	Comunidad Autónoma	1 por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000
Castilla y León	Provincia	Mínimo de 3/provincia, resto 1 por cada 45.000 habitantes o fracción de 22.500

Tabla 2. Clasificación de las circunscripciones para las elecciones autonómicas según su magnitud

Grandes (+10)	89,52% (1085)	136, Madrid; 85, Barcelona; 50, Comunidad Foral de Navarra; 45, Región de Murcia; 40, Valencia; 36, Badajoz; 35, Alicante, Cantabria y Zaragoza; 34, Asturias Centro; 33, La Rioja y Mallorca; 29, Cáceres; 25, Álava, Guipúzcoa, La Coruña y Vizcaya; 24, Castellón; 22, Pontevedra; 18, Huesca, Sevilla y Tarragona; 17, Gerona y Málaga; 15, Cádiz, Gran Canaria, Lérida, Tenerife y Valladolid; 14, Lugo, Orense y Teruel; 13, Granada, León y Menorca; 12, Almería, Córdoba, Ibiza; 11, Burgos, Huelva y Jaén.
Medianas (6-10)	8,17% (99)	10: Salamanca 9: Canarias Archipiélago y Toledo 8: Fuerteventura, La Palma y Lanzarote 7: Albacete, Ávila, Ciudad Real, Palencia y Zamora 6: Asturias Occidente y Segovia
Pequeñas (2-5)	2,23% (27)	5: Asturias Oriente, Cuenca, Guadalajara y Soria 4: La Gomera 3: El Hierro
Uninominal	0,08% (1)	Formentera

⁶ No deben desatenderse las consideraciones planteadas por Fernández Esquer (2016, pp. 337-345) en relación con las paradojas del prorrateo que se han producido en la práctica y que se siguen dando, en 2021, entre Menorca e Ibiza.

También debe apuntarse que, como advertía López Nieto (2016, p. 80) «la distribución de escaños por distritos se debe a factores complejos y ha cambiado en algunas comunidades autónomas a lo largo del tiempo»: pueden contraponerse los 1.164 parlamentarios autonómicos de los primeros comicios a este nivel subestatal con los 1.212 que suman los electos en las últimas convocatorias.

Para obtener una visión global de la cuestión puede atenderse a la Tabla 3, que presenta para cada una de ellas la media del tamaño de los distritos y la desviación típica ordenadas de acuerdo con el primero de estos datos (y teniendo en cuenta también el promedio de todas las autonomías). De ella se deriva que las Asambleas de las comunidades con un solo distrito, todas ellas uniprovinciales, son más grandes que las magnitudes medias de las circunscripciones de aquellas con más de una (con la sola excepción de La Rioja, superada por Cataluña en 0,75 como consecuencia del gran número de escaños de Barcelona). Asimismo, llama la atención que Castilla-La Mancha presenta la magnitud media del distrito más baja (6,33), así como la menor desviación típica (1,63). Su Asamblea cuenta con 33 integrantes, los mismos que La Rioja (con aproximadamente 6,5 veces menos habitantes).

Tabla 3. Tamaño de las Asambleas legislativas autonómicas: distritos y magnitud media

Asamblea legislativa	Tamaño	Distritos	Magnitud media del distrito	Desviación típica
Comunidad de Madrid	136	1	136	0
Comunidad Foral de Navarra	50	1	50	0
Región de Murcia	45	1	45	0
Cantabria	35	1	35	0
Cataluña	135	4	33,75	34,19
La Rioja	33	1	33	0
Comunidad Valenciana	99	3	33	8,19

Tabla 3. Continuación

Asamblea legislativa	Tamaño	Distritos	Magnitud media del distrito	Desviación típica
Extremadura	65	2	32,5	4,95
Media	71,29	3,59	31,28	29,88
País Vasco	75	3	25	0
Aragón	67	3	22,33	11,15
Galicia	75	4	18,75	5,62
Principado de Asturias	45	3	15	16,46
Illes Balears	59	4	14,75	13,33
Andalucía	109	8	13,63	2,72
Castilla y León	81	9	9	3,428
Canarias	70	8	8,75	4,4
Castilla-La Mancha	33	5	6,33	1,63

2. Singularidades

Sin embargo, al igual que ocurría para la investidura del presidente, también en la configuración de la circunscripción se hacen notar especificidades. Exponemos seguidamente aquellas que no responden al hecho insular y que se vinculan con las autonomías respecto de las cuales nuestra atención se va enfocando.

2.1. País Vasco

En primer lugar, la única comunidad que plantea un número igual de parlamentarios para cada circunscripción es el País Vasco, siendo que a esta previsión ha prestado especial atención la doctrina por su carácter cuando menos chocante, toda vez que la población de las diferentes provincias es verdaderamente dispar (Vizcaya, la que tiene un mayor número de habitantes, cuenta con una demografía hasta 3,5 veces superior a la de Álava). Uno de los autores que más referencia ha hecho a esta cuestión es Rodríguez-Zapata Pérez (1998) al tiempo de comentar los rasgos principales del art. 152 CE. Así, se-

ñalaba que «el silencio del artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco sobre la igualdad del voto es suficientemente expresivo de lo que opinaron sus redactores sobre la igualdad de representación de los territorios históricos», pero que ello no implicaría necesariamente la vulneración de la igualdad sustancial del sufragio (*ibid.*, p. 405).

Este rasgo idiosincrásico, evidentemente, entroncaría con la disposición adicional 1ª CE según la cual el texto constitucional «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». En conexión con ello, no puede dejar de reseñarse como mero apunte el que se hayan articulado propuestas que (a estas alturas del desarrollo del Estado autonómico) resultan verdaderamente sorprendentes: por ejemplo, Figueroa Laraudogoitia (*apud* Rodríguez-Zapata Pérez, 1998, p. 405) consideraría que el remedio para lograr una representación paritaria de los territorios históricos hubiera sido establecer una Asamblea Legislativa bicameral, siendo que la hipotética Cámara podría haber estado formada por representantes delegados en número igual por cada territorio histórico y no elegidos por sufragio universal.

2.2. Principado de Asturias

En segundo lugar, otra singularidad se halla en el caso asturiano: los arts. 10 y 11 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, configuran tres agrupaciones de municipios como circunscripciones (la central, con 29; la occidental, con 32; y la oriental, con 17). Ello contrasta con el modelo del resto de comunidades uniprovinciales, que identifican el distrito con la totalidad de su territorio. La principal crítica que se formula a la opción asturiana⁷ es que en ella no se sigue un elemento territorial que pueda ser considerado neutral, sino que depende de una decisión política, susceptible de ser objeto de manipulaciones similares a las del *gerrymandering* (Gavara de Cara, 2004, p. 218).

En el caso concreto del Principado, Arce Janáriz (2004, p. 369) pone de manifiesto que «socioeconómicamente había, cuando el sistema se perfiló, una diferencia real entre el centro y las alas», aunque

⁷ Una similar se daba en la Región de Murcia, que se dividía en cinco distritos, hasta la reforma operada por la Ley 14/2015, de 28 de julio.

también remarca que el Estatuto de Autonomía habla de las comarcas como una de las formas de organización territorial, dejando entrever que se podría haber optado por esta solución, probablemente más familiar para el elector, que solo distingue entre el oriente, el centro y el occidente en los dialectos de la lengua autóctona. Aunque hay quien buscó en esta idiosincrasia regional el reflejo de los intereses del partido que ha gobernado las últimas décadas (salvo dos períodos excepcionales que, sumados, se extienden poco más de un lustro), las elecciones de 2011 tumbaron cualquier argumentación en este sentido. Más de diez años después, tampoco se ha consagrado aún una reforma electoral ni parece que, de haberla, no vaya a ser consensuada; por lo que conviene plantearse la razón que mueve a los representantes asturianos a mantener la agrupación de municipios.

2.3. Castilla-La Mancha

Finalmente, de entre las muchas autonomías que han abordado reformas de sus sistemas electorales en los últimos tiempos, la más notable a los efectos de nuestra investigación fue la operada en Castilla-La Mancha a través de la modificación de su Estatuto por la LO 2/2014, de 21 de mayo. Esta únicamente determinaba un cambio en la horquilla de miembros de las Cortes, que se situó a partir de ese momento entre 25 y 35 (en lo que se planteó como un ejercicio de acompasamiento de los poderes públicos con los esfuerzos en materia de austeridad que estaba asumiendo la ciudadanía). Su entrada en vigor provocó, evidentemente, la reforma de la ley electoral (en concreto, del art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre) a través de la Ley 4/2014, de 21 de julio. En ella se determinó que la Asamblea legislativa tendría 33 miembros: 3 por provincia como mínimo y los 18 restantes atendiendo a la población de derecho. Así pues, en la práctica Castilla-La Mancha iría a contracorriente del resto de comunidades⁸ y, en lugar de contar con distritos generalmente grandes, solo los tendría pequeños y medianos.

⁸ De hecho, también iría frente a una reforma electoral propia desarrollada en la misma legislatura: la contemplada en la Ley 4/2012, de 17 de mayo. Esta trataba de adecuar el número de parlamentarios al crecimiento demográfico de la comunidad. En su Exposición de motivos se hablaba de hacer una norma «más democrática, más justa y que asegure un marco estable que permita al partido político o candidatura que obtenga la confianza

Ello dio lugar a intensas críticas. En la doctrina, Fernández Esquer (2016, p. 85) apuntaba que la reforma perseguiría blindar el *statu quo* del sistema de partidos ante una posible fragmentación del escenario político. En este sentido, Garrote de Marcos (2015, p. 299) ya había observado la consagración en esta región de «un sistema bi-partidista en el que una mínima volatilidad en el voto podría conducir a un cambio del partido en el Gobierno», es decir, un contexto fecundo para la ingeniería electoral. En la arena política, la oposición habló de pucherazo, acusando al partido mayoritario (Partido Popular, –PP–) de apoyar la reforma por motivaciones partidistas que tendrían un doble objetivo: evitar la entrada de nuevos partidos y que, «ante un resultado ajustado se pueda producir lo que de hecho permite esta ley, que con menos votos se obtengan más diputados» (Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha, 21/07/2014, p. 34). La polémica no permaneció ajena al conocimiento del Tribunal Constitucional, que se pronunció avalando la constitucionalidad de la reforma (en la STC 197/2014, de 4 de diciembre, sobre la del Estatuto; y en la STC 15/2015, de 5 de febrero, en lo tocante a la de la ley electoral).

En cualquier caso, lo que quedó claro es que, si el propósito era obtener un beneficio electoral particular, a la formación que impulsó la reforma le habría salido, en términos coloquiales, *el tiro por la culata*: en los primeros comicios tras la reforma, los efectos de la misma privaron a Ciudadanos de una representación que, eventualmente y en el marco de su política de pactos del momento, podrían haber servido para que los populares conservaran un gobierno que no pudieron revalidar por el pacto de otras formaciones con menos sufragios.

3. El cumplimiento del mandato constitucional: la tensión entre proporcionalidad y territorialidad

Apreciada la regulación que respecto de sus propios comicios establecen las comunidades, se constata que la homogeneidad coexiste con ciertas especialidades. A la vista de que los elementos idiosincrásicos deben enmarcarse en el art. 152 CE, analizaremos el grado

mayoritaria de los electores de Castilla-La Mancha, obtener asimismo el mayor número de escaños».

de cumplimiento de lo preceptuado en él con ciertas herramientas cuantitativas conocidas por la doctrina electoral.

3.1. Representación proporcional

Para empezar, corresponde centrar la atención en el primer mandato constitucional, el relativo a la necesidad de que el sistema de elección de la Asamblea legislativa sea de representación proporcional: la Tabla 4 muestra ordenados de forma decreciente sus rendimientos siguiendo el índice de proporcionalidad de Rose (1983, p. 97)⁹.

Tabla 4. Proporcionalidad en las últimas elecciones autonómicas según el índice de Rose

Comunidad autónoma	Rose	Comunidad autónoma	Rose
País Vasco	95,54	Galicia	90,91
Comunidad Valenciana	95,41	Media	90,68
Comunidad de Madrid	95,15	Región de Murcia	90,39
Andalucía	94,31	La Rioja	89,8
Comunidad Foral de Navarra	93,97	Castilla y León	88,56
Cantabria	92,79	Illes Balears	87,02
Cataluña	91,75	Principado de Asturias	86,67
Extremadura	91,63	Castilla-La Mancha	84,41
Aragón	91,32	Canarias	81,94

En todo caso, en los supuestos analizados se presentan destacadas primas para los partidos más votados, mostrándose en la Tabla 5 los resultados para los cuatro con más sufragios y la indicación de a partir de qué candidatura con escaño comienza a darse una penalización por el sistema electoral.

De este modo, se observa que en todas las Asambleas legislativas se dará una prima para los dos primeros partidos más votados y que esta presenta enormes variaciones entre las diferentes comunida-

⁹ Este se obtiene aplicando la fórmula $P = 100 - \frac{1}{2} \sum |v_x - e_x|$, donde v es el número de votos del partido x y e es el número de escaños obtenido por dicho partido x .

des. Sin embargo, también se aprecia que la mayoría de las que tenían los sistemas comparativamente más desproporcionales (que estaban por debajo de la media nacional en el índice de Rose) son ahora las que copan las primeras posiciones considerando las primas al partido más votado (excepto en el caso de Illes Balears). Por el contrario, las siete comunidades que mayor proporcionalidad presentaban encajan como un guante en las que menos prima conceden al vencedor.

Tabla 5. Primas a los partidos más votados con representación parlamentaria en las Asambleas legislativas

Comunidad	Primas por partidos				Penalización
	1er	2º	3º	4º	
Castilla-La Mancha	13,48	1,77	0,74		No
Principado de Asturias	9,19	4,67	-2,87	-2,12	3º
Galicia	8,02	1,53	-0,71		3º
Canarias	7,22	6,05	1,21	-2,47	4º
Castilla y León	6,84	4,52	-1,59	-0,6	3º
La Rioja	6,78	3,3	0,59	-0,59	4º
Extremadura	5,54	3,29	-0,34	-1,05	3º
Región de Murcia	5,35	3,2	1,33	-0,57	4º
Aragón	4,98	3,01	1,24	-0,65	4º
Illes Balears	4,91	4,91	0,46	-1,41	4º
Comunidad Foral de Navarra	3,43	2,63	1,32	-0,54	4º
Comunidad Valenciana	3,4	1,11	0,73	0,72	5º
Comunidad de Madrid	3,06	0,68	0,8	0,43	No
Cantabria	2,36	1,68	2,4	0,64	No
Andalucía	2,33	3,1	1	-0,58	4º
País Vasco	2,27	1,86	-0,31	-0,05	3º
Cataluña	1,41	3,14	3,63	0,48	5º

Finalmente, una cuestión muy relevante se plantea en relación a aquellos casos en los que un partido que obtiene más votos que otro, por efecto de los elementos del sistema electoral, logra un

menor número de representantes. Ello se producirá únicamente en los escenarios en los que existe más de una circunscripción (debido a la configuración de su régimen, habrá presentado históricamente una especial incidencia en Canarias). Así pues, los supuestos en los que el partido más votado no obtuvo la mayoría de los votos se han dado:

- en País Vasco, en 1986: el Partido Nacionalista Vasco (PNV) obtuvo 271.208 votos (23,71%) y el Partido de los Socialistas de Euskadi 252.233 (22,05%). Sin embargo, mientras que los resultados del primero se tradujeron en 17 escaños, los del segundo le hicieron sumar 19. Fue investido presidente el candidato del PNV.
- en Cataluña: en 1999, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) obtuvo 1.183.299 sufragios (38,21%) y Convergència i Unió (CiU) 1.178.420 (38,05%), pero el primero logró 52 escaños frente a los 56 que consiguió sumar el segundo, alzándose este con la Presidencia; en 2003, el PSC ganó en voto popular con 1.031.454 papeletas (31,16%) frente a las 1.024.425 (30,94%) de CiU, pero contando menos escaños (42) que su competidor (46) aunque, gracias a la política de pactos, gobernó el que fue llamado primer tripartito Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)-Ciutadans pel Camvi + Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) + Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV).
- en el Principado de Asturias, en 2012: por apenas unos centenares de papeletas, la Federación Socialista Asturiana ganó las elecciones con 178.031 votos (29,92%), seguida de Foro de Ciudadanos (Foro Asturias) que logró 178.031 (29,66%) y, a la postre, la investidura.
- en Canarias: en 2011, aunque el Partido Popular sumó 288.807 sufragios (32,02%) y Coalición Canaria (CC) 225.757 (24,73%), ambas formaciones estuvieron representadas por 21 diputados, siendo que un miembro de esta última lograría la confianza de la Cámara para formar Gobierno; en 2015, Coalición Canaria, con 165.446 votos (18,19%), tuvo 18 escaños, logrando no solamente más que el Partido Popular, con 15 y 169.065 votos (18,59%) sino incluso que el Partido Socialista de Canarias, que contaba 15 a pesar de haber recibido 180.669 papeletas (19,86%). Repetiría al frente del Gobierno el candidato de CC.

La explicación clásica para este tipo de supuestos se atribuía a «la magnitud de las circunscripciones en el reparto independiente de cada una de ellas, es decir, los votos que no dan lugar a un escaño en una circunscripción son votos perdidos que no tienen ninguna influencia en el reparto» (De Otto López y Cañal-Fernández, 2013, p. 79). Sin embargo, la importancia del análisis singularizado de los casos y de la atención a cada uno de los contextos en los que se produce este fenómeno obliga a ir más allá de esa conclusión y estudiar cuál es la razón por la que las referidas «anomalías» se presentan en unos casos determinados y no en otros en los que también se dan dichas condiciones de partida. Esto es, por ejemplo, preguntarse si es una mera casualidad que ello haya ocurrido dos veces en Cataluña y no en tantas otras regiones en las que podría haber acontecido, máxime cuando el sistema de esta presenta habitualmente unos aceptables rendimientos en términos de proporcionalidad. Una solvente hipótesis de respuesta, para el caso de los comicios de 1999 y 2003 en dicha comunidad, la proporcionaban Lago y Montero (2004, p. 30-33) atribuyendo esta consecuencia no al *malapportionment* sino al «efecto de varianza»¹⁰. En suma, la observancia de la proporcionalidad en los sistemas autonómicos debe tener también en cuenta los posibles resultados derivados de ese «efecto de varianza», máxime cuando estos son susceptibles de generar consecuencias en el plano de la legitimidad bastante más abruptas por la eventual incomprensión del electorado de resultados que contradicen uno de los principios lógicos más asentados en el inconsciente colectivo respecto de la elección: gana quien tiene más votos. Evidentemente, en un sistema parlamentario no debería ser difícil de comprender para el elector que los pactos en la Cámara se traduzcan

¹⁰ Estos autores señalan que: «a lo largo de un sistema electoral con distintas magnitudes de distrito el número de competidores varía», así que «un partido mayoritario que alcanza sus mejores resultados en las áreas urbanas (como el PSC) tiene que competir con más rivales (y más fuertes) que otro que lo hace en las rurales (como CiU)». De este modo, «las preferencias partidistas en los distritos rurales se convierten más fácilmente en representación parlamentaria efectiva». En fin, «cuando existe una correlación entre la magnitud de los distritos y alguna característica política del electorado, los escaños se distribuyen de manera diferente con un sistema electoral que tiene un amplia varianza en la magnitud de las circunscripciones que con otro que no lo tuviera».

en mayorías para la investidura de presidente formadas por partidos con menos sufragios que el vencedor (esas son las reglas del juego). Pero, con todo, parece que requerirá más esfuerzo aceptar que la introducción de elementos espaciales tenga como consecuencia que «el perdedor» en votos obtenga mayor representación, ya estén motivados aquellos por la segunda cláusula del art. 152 CE ya por necesidad de acentuar la participación del votante (con listas más pequeñas y, por tanto, con candidatos más familiares o, cuando menos, fáciles de conocer).

3.2. Representación de las diversas zonas del territorio

Seguidamente, en cuanto a la representación de las diversas zonas del territorio, ya se ha señalado que los sistemas electorales autonómicos la articulan a través de mecanismos diversos, pero en todo caso será posible llevar a cabo una cierta evaluación de ella a partir del cociente de representación (CR), «fruto de dividir el porcentaje de escaños de cada circunscripción entre el porcentaje de población y que nos ofrece, en términos relativos, el dato acerca de la sobre o infrarrepresentación, según sea mayor o menor que uno» (Garrote de Marcos, 2007, p. 297). Calculando el promedio de los CR de las distintas circunscripciones que integran cada comunidad y atendiendo a cuáles tengan un valor más alto, puede referirse que aquellas que establecen una mayor sobrerrepresentación de alguno(s) de sus territorios en términos globales son las presentadas en la Tabla 6 (*vid. supra* 3.3).

Tabla 6. Cocientes de representación por comunidad autónoma en orden descendente

Comunidad autónoma	CR	Comunidad autónoma	CR
Canarias	1,78	Castilla y León	1,13
Illes Balears	1,64	Andalucía	1,12
Aragón	1,46	Castilla-La Mancha	1,1
Cataluña	1,33	Extremadura	1,05
País Vasco	1,29	Cantabria	1
Comunidad Valenciana	1,27	La Rioja	1
Principado de Asturias	1,26	Región de Murcia	1
Media	1,21	Comunidad Foral de Navarra	1
Galicia	1,2	Comunidad de Madrid	1

Asimismo, más allá del ámbito numérico, no podemos dejar pasar la observación de que cualquier rendimiento respecto de la representación de las diversas zonas del territorio debe ser puesto en relación con los aspectos funcionales de las Asambleas. Aunque la Constitución hace referencia a la traducción de dicha exigencia en la elección (y, por tanto, en la composición) de los Parlamentos, es la práctica política la que en realidad acaba plasmando el grado de cumplimiento de este mandato. García-Escudero Márquez (1995, p. 57) decía respecto del Senado que

si aplicamos por analogía la conocida frase de Jennings sobre el Speaker británico, podremos decir que la autoridad del Senado como Cámara de integración territorial habría podido ser mayor que su poder si en la práctica constitucional y parlamentaria (...) hubiera sido reconocido como Cámara territorial por los actores de la vida política.

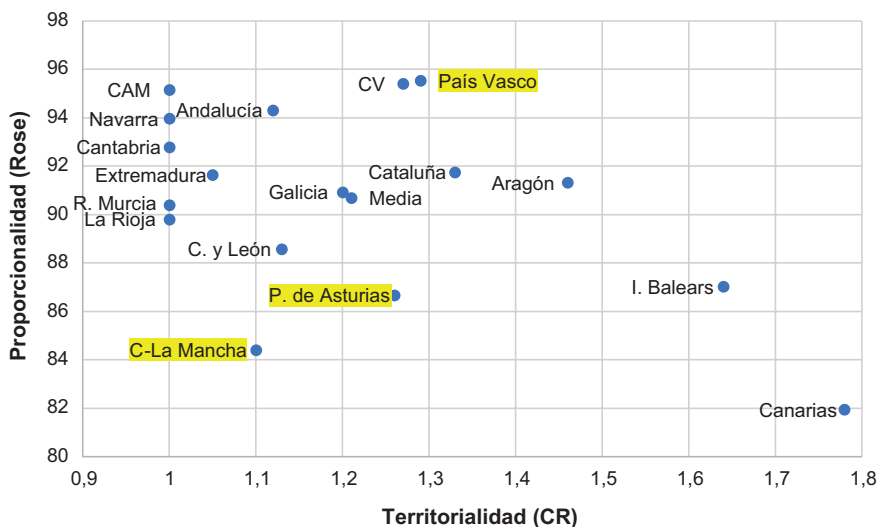
En relación con esto, no puede dejar de pensarse en los buenos rendimientos obtenidos en los últimos comicios (los de Castilla y León de 13 de febrero de 2022) por las candidaturas que han surgido en la órbita del fenómeno que ha venido en denominarse «España vaciada». Dichas corrientes no se enmarcarían en las lógicas del nacionalismo ni del regionalismo, sino que irían más allá, representando los intereses de territorios dentro de las propias autonomías, algo que hasta ahora solo había prendido con fuerza en el caso de las islas. Por tanto, cabría abrir la reflexión de hasta qué punto los mecanismos arbitrados institucionalmente son necesarios o han sido suficientes o idóneos para garantizar la encomienda constitucional: ¿acaso no sería mayor la autoridad de las Asambleas autonómicas como representativas de las diversas zonas del territorio si en la práctica estatutaria y parlamentaria hubieran sido reconocidas también en dicha faz¹¹?

¹¹ Adviértase que en modo alguno se pretende aquí equiparar la representación territorial del Senado con la propia de los Parlamentos autonómicos. Sin embargo, tampoco creemos que corresponda trazar un paralelismo automático de estos con la Cámara Baja, que no tiene reconocida constitucionalmente de manera tan nítida una vinculación territorial (allende la asignación mínima de diputados por provincia).

3.3. Recapitulación

Más allá del excursus anterior, debe señalarse que todos los datos señalados anteriormente sirven para componer la Figura 1, en la que se observaría su correlación para obtener una perspectiva amplia del modo en el que se instrumentó el cumplimiento del mandato de la Constitución en las últimas elecciones autonómicas. No debe considerarse que una determinada región del gráfico agrupa a un conjunto de sistemas más acordes con el art. 152 CE, sino que la imagen ilustra la conjugación resultante en los últimos comicios.

Figura 1. Correlación entre proporcionalidad (Rose) y territorialidad (CR) en los sistemas electorales autonómicos



En conclusión, dentro del esquema fundamental del art. 152 CE, los diferentes sistemas electorales autonómicos presentan una pluralidad de singularidades en cuanto a la configuración de la circunscripción que en las últimas elecciones celebradas en cada una de las comunidades permiten concluir, centrándonos en aquellas que contaban con elementos notablemente idiosincrásicos en relación con el ámbito territorial, que:

- el País Vasco presenta el mayor índice de proporcionalidad de todas las autonomías y el segundo más bajo en primas al partido más

votado. A pesar de que no siempre ha sido así (Lago y Montero, 2004, p. 22), llama la atención por contar con un prorrateo que genera una evidente desigualdad entre las provincias. Sí es cierto que no cabría hablar de una gran brecha entre circunscripciones rurales y urbanas (como ocurre en otros casos), toda vez que la menos poblada, Álava, concentra a cerca del 80% de sus habitantes en Vitoria-Gasteiz.

- el Principado de Asturias no destaca por unos altos índices de sobrerrepresentación, pero además su sistema es el cuarto menos proporcional, con una prima notable al primer partido.
- Castilla-La Mancha es la segunda comunidad con unos resultados más desproporcionales, siguiendo a Canarias (con la especificidad que acabamos de apuntar), y la primera que mayor prima concede al vencedor; lo cual puede verse en relación con su condición de autonomía con una magnitud media de distrito más exigua.

IV. ESCENARIOS DE INVESTIDURA Y SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS

Como ya habíamos apuntado en la introducción a este trabajo, «un sistema electoral (...) también se establece para que se pueda configurar un Parlamento que sea capaz de ejercer sus propias funciones» (Gavara de Cara, 2004, p. 210). Una de las más relevantes en el Estado de las autonomías será la elección del presidente del ejecutivo regional, pudiendo distinguirse diferentes coyunturas en función de la composición de la Asamblea que haya dibujado el escrutinio.

El primer escenario es el de la mayoría absoluta (Tabla 7), siendo que hasta el momento en todos los supuestos las investiduras resultantes han estado apoyadas al menos por un partido en el que concurra la doble condición de ser el que más votos y escaños tenía. Por lo tanto, este no ha planteado ningún problema en cuanto a la elección en el Parlamento. Aun así, no puede asumirse que nunca vaya a producirse un resultado desacompañado, ya que este podrá darse «en los sistemas proporcionales caracterizados por una amplia variabilidad interna de alguno de sus elementos y/o una distribución territorial del voto asimétrica» (Lago y Montero, 2004, p. 12).

Tabla 7. Mayorías absolutas en las comunidades autónomas¹²

Gobiernos	Años en los que se obtuvo mayoría absoluta	Total	PSOE	PP	otros
Andalucía	1986, 1990, 2004, 2008	4	4	0	0
Aragón	-	0	0	0	0
Principado de Asturias	1999	1	0	0	0
Illes Balears	1991, 1995, 2011	3	0	3	0
Canarias	-	0	0	0	0
Cantabria	2011	1	0	1	0
Castilla y León	1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	6	0	6	0
Castilla-La Mancha	1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2019	8	7	1	0
Cataluña	1988, 1992	2	0	0	2
Extremadura	1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2019	7	7	0	0
Galicia	1989, 1993, 1997, 2001, 2009, 2012, 2017, 2020	8	0	8	0
Comunidad de Madrid	1995, 1999, 2003 (nov.), 2007, 2011	5	5	0	0

¹² Elaboración propia a partir de los datos de López Nieto (2016, p. 101) actualizados con los resultados de las elecciones posteriores.

Tabla 7. Continuación

Gobiernos	Años en los que se obtuvo mayoría absoluta	Total	PSOE	PP	otros
Región de Murcia	1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	7	7	0	0
Comunidad Foral de Navarra	-	0	0	0	0
La Rioja	1995, 1999, 2003, 2007, 2011	5	5	0	0
País Vasco		0	0	0	0
Comunidad Valenciana	1991, 1999, 2003, 2007, 2011	5	5	0	0

El segundo escenario es el de la mayoría simple, en el que entran necesariamente en juego los acuerdos. Por motivos de espacio, nos referiremos aquí únicamente a aquellos que se dieron para la investidura con carácter posterior a las dos últimas elecciones celebradas en cada comunidad, representándose en la Tabla 8 los votos favorables a la investidura del presidente autonómico en cada caso (y, en negrita, los supuestos en los que el único voto favorable fue el del partido del candidato).

Tabla 8. Votos favorables a las investiduras de presidentes autonómicos en las últimas dos legislaturas

	Año	Votos favorables a la investidura	% votos de los partidos que apoyan la investidura	Presidente electo
Andalucía	2015	56/109	44,65	Díaz Pacheco (PSOE)
	2018	55/109	49,99	Moreno Bonilla (PP)
Aragón	2015	35/67	50,79	Lambán Montañés (PSOE)
	2019	36/67	53,54	
Principado de Asturias	2015	19/45	38,42	Fernández Fernández (PSOE)
	2019	22/45	41,86	Barbón Rodríguez (PSOE)
Illes Balears	2015	34/59	49,43	Armengol Socías (PSOE)
	2019	32/59	48,09	
Canarias	2015	36/60	38	Clavijo Batlle (CC)
	2019	37/70	47,33	Torres Pérez (PSOE)
Cantabria	2015	17/35	44,01	Revilla Roiz (PRC)
	2019	21/35	55,34	
Castilla y León	2019	41/81	46,44	Fernández Mañueco (PP)
	2022	44/81	49,07	
Castilla-La Mancha	2015	17/33	45,86	García-Page Sánchez (PSOE)
	2019	19/33	44,1	
Cataluña	2017	66/135	43,04	Torra i Pla (JxCat)
	2025	74/135	48,05	Aragonès García (ERC)
Extremadura	2015	36/65	49,54	Fernández Vara (PSOE)
	2019	34/65	46,77	
Galicia	2016	41/75	47,56	Núñez Feijóo (PP)
	2020	42/75	47,96	
Comunidad de Madrid	2019	68/132	50,57	Díaz Ayuso (PP)
	2021	77/136	53,91	

Tabla 8. Continuación

	Año	Votos favorables a la investidura	% votos de los partidos que apoyan la investidura	Presidente electo
Región de Murcia	2015	26/45	49,83	Sánchez López (PP)
		22/45	37,33	López Miras (PP)
	2019	26/45	53,81	
Comunidad Foral de Navarra	2015	26/50	47,44	Barcos Berruzo (GB)
	2019	23/50	45,7	Chivite Navascués (PSOE)
La Rioja	2015	15/33	38,62	Ceniceros González (PP)
	2019	17/33	45,33	Andreu Rodríguez (PSOE)
País Vasco	2016	37/75	49,22	Urkullu Rentería (PNV)
	2020	40/75	52,72	
Comunidad Valenciana	2015	50/99	51,12 ¹³	Puig Ferrer (PSOE)
	2019	52/99	48,31	

Visto lo visto, tampoco parece que la elección en la Asamblea del presidente, tal y como está configurada en la actualidad, suponga un reto serio para el Derecho parlamentario. Sin embargo, vamos a centrarnos en el análisis de las tres comunidades autónomas que presentaban especialidades en este asunto, a los efectos de explicar cuáles serían los supuestos problemáticos, por qué no se han dado en las últimas legislaturas y si en alguna ocasión se plantearon. Analizaremos, por tanto, tres casos que ponen sobre la mesa la vinculación entre la proporcionalidad de los resultados electorales y la investidura de una forma palmaria, llegando al punto en el cual procede elaborar una reflexión acerca de cómo nuestro estudio muestra la necesidad de que el legislador se haga cargo de la interacción entre Derecho electoral y parlamentario para evitar que una determinada configu-

¹³ Los votos de Podemos se computan como favorables a la investidura, a pesar de que 5 de sus 13 diputados se abstuvieron.

ración de este último quiebre la lógica global de los principios que inspiran el sistema.

En cuanto a las dos comunidades que no permiten el voto negativo en la investidura, el País Vasco y el Principado de Asturias, ambas presentarán especialidades en el sistema electoral: mientras que la primera asigna el mismo número de representantes a sus tres provincias independientemente de su población, la segunda divide su única provincia en tres agrupaciones de municipios *ad hoc* para cada elección. Con todo esto, no debería extrañar que se den situaciones en las que el partido más votado no es el que obtiene mayor número de escaños, algo que puede ocurrir en cualquier escenario con más de un distrito, pero que en la práctica solo se ha dado en la Península en tres autonomías, siendo el caso de estas dos en 1986 y 2011, respectivamente. La crucial relevancia de estas Asambleas legislativas es que, en el caso de que haya una mayoría de diputados que rechazan investir al candidato a presidente del partido beneficiado por esta carambola pero que estos no logren consensuar uno común, quedará designado aquel que cuente con el apoyo de la mayoría relativa de la Cámara.

Así pues, en 1986 no hubo problema: la formación beneficiada por el reparto de escaños (PSOE) votó a favor de la investidura del vencedor en votos (PNV), en lo que bien podría calificarse como una muestra del entendimiento entre ambas formaciones y del clima consensualista que se ha dado en esta región a la hora de abordar la cuestión de la investidura. Sin embargo, la muestra más clara de los riesgos que supone la conjugación de estos dos elementos (resultados desacompañados en la relación votos-escaños y facilitación de la investidura en la segunda votación) fue el caso del Principado de Asturias en 2011.

A pesar de que en las anteriores elecciones (2007) se había dado una situación similar a la que ahora analizamos hasta el momento en el que el escrutinio incorporó el voto exterior, fue en los comicios de 2011 cuando se produjo un seísmo político notable en la comunidad. Este vino provocado no solo por la irrupción de la escisión de uno de los grandes partidos (comandada por quien había sido una de sus figuras más relevantes) sino también por que el nuevo competidor se alzó con una inesperada victoria que aparejaba un mayor número de escaños que la formación más votada (y que

históricamente había dominado el mapa de la región). En la Tabla 9 se reproducen los resultados para cada circunscripción electoral (sufragios y diputados), la suma de todos ellos y los que se habrían dado en el supuesto de que hubiera habido un único distrito (solo para los partidos que obtuvieron representación parlamentaria).

Tabla 9. Elecciones a la Junta General del Principado de Asturias de 2011: resultados e hipótesis

	Central		Occidental		Oriental		Total	Distrito único	
PSOE	135.744	11	27.499	2	16.376	2	179.619	15	15
FAC	144.119	12	18.484	2	15.428	2	178.031	16	15
PP	91.520	7	18.837	2	9.410	1	119.767	10	10
IU-LV	53.486	4	5.868	0	2.349	0	61.703	4	5

En este contexto, entre el primer acto (la cita con las urnas) y el último (la investidura), tuvo lugar la elección del presidente y de la Mesa de la Junta General. Para ello, se dio un acuerdo entre PSOE y PP que convirtió a un diputado de este último grupo en máxima autoridad de la Asamblea. Sin embargo, dicho pacto no se reeditaría en la investidura: al presentar Foro de Ciudadanos (Foro Asturias) un candidato, aquel logró convertirse en presidente a pesar de sumar simplemente 16 votos afirmativos de los 45 totales. Evidentemente, un Gobierno sustentado por un tercio de los diputados no se las prometía fáciles y, de hecho, duró menos de lo que se hubiera podido predecir. La imposibilidad de acuerdos, alimentada probablemente por las dificultades para el entendimiento que en términos ideológicos sería más natural entre un partido roto y su escisión, llevó a que tan solo seis meses y medio después de tomar posesión, el presidente llamase de nuevo a las urnas (perdiendo, dicho sea de paso).

Por otro lado, en lo tocante a Castilla-La Mancha, única comunidad en la que a día de hoy se mantiene la elección como presidente del candidato del grupo con más diputados y dejando de lado ejercicios hermenéuticos problemáticos, debe aclararse, en primer lugar, que en la práctica no se han dado casos excesivamente endiablados. Ello es explicable por el carácter reciente de las reformas, así como

por el marcado bipartidismo que se ha venido dando tradicionalmente en la región. Sin embargo, el eventual problema que puede ser causado por la conjunción del tamaño del Parlamento y la configuración del elemento espacial de las elecciones no ha sido en absoluto pasado por alto por el legislador castellano-manchego, haciéndose referencia a él en la Exposición de motivos de la efímera modificación de la norma electoral en 2012 (la que nunca llegó a ser aplicada) y en el debate en las Cortes autonómicas acerca del posterior cambio en la ley (2014). En suma, en este caso no solamente se favorece la concentración de la representación en las formaciones más votadas (además, con unas notabilísimas primas) con la consiguiente facilidad para obtener mayorías absolutas en un escenario bipartidista sino que, en aquellos supuestos en los que se haya dado el rechazo de más de la mitad de la Cámara a la candidatura con más escaños pero las fuerzas minoritarias no lograsen acordar una propuesta alternativa, se produciría la investidura automática de quien ni siquiera tendría que ser el representante de la fuerza más votada.

En fin, la conjunción de esta doble perspectiva de estudio permite advertir tres supuestos especialmente problemáticos en nuestro ordenamiento autonómico. Estos se contrapondrían con el resto de comunidades, en las que las dificultades podrían nacer sobre todo en relación a la falta de proporcionalidad en el sistema electoral, pero siendo que esta únicamente tendría una traducción en la investidura parlamentaria en determinados supuestos mucho menos probables (porque se contempla la posibilidad de bloqueo de la elección del presidente). Como se dijo, no se trata de proponer una regulación carente de desafíos prácticos (aquella «homogénea» no lo es) sino de que el legislador tome conciencia de la necesidad de acompasar las dos vertientes aquí analizadas.

V. CONCLUSIONES

Durante las cuatro décadas de vigencia de la Constitución de 1978, se ha ido consolidando progresivamente en España un modelo político que tiene como uno de sus pilares fundamentales la organización territorial del Estado y, en concreto, el papel de las comunidades autónomas. Quizás por la ausencia de precedentes que orientaran

la configuración jurídica de las instituciones propias de estos entes (fundamentalmente el Gobierno y la Asamblea legislativa), los vientos de homogeneidad de inspiración centripeta tiñeron su Derecho parlamentario y electoral, una tendencia que ha ido agudizándose en los últimos lustros.

Sin embargo, algunas autonomías presentan marcadas diferencias que, en un análisis conjunto, arrojan conclusiones dispares sobre sus consecuencias prácticas. Son el País Vasco, el Principado de Asturias y Castilla-La Mancha. Estas, siguiendo dos modelos no coincidentes, facilitan la investidura del presidente por unos Parlamentos que, a su vez, merecen una atención especial en cuanto a su elección, toda vez que esta se halla muy influida por el ingrediente espacial del sistema electoral. En este sentido:

- por un lado, en la comunidad vasca, aunque la conjunción de ambos elementos puede plantear dilemas (como ocurrió en los comicios de 1986), hoy los buenos rendimientos en términos de proporcionalidad y la evidente consecución del propósito de representación de los diversos territorios parecen enterrar el debate acerca de su regulación. Asimismo, la cultura pactista que ha imperado en las últimas legislaturas presenta como aproblemática la solución por la que opta su Derecho parlamentario.
- por otro, un diagnóstico mucho más desfavorable de la (in)coherencia entre ambas ramas de los estudios constitucionales se obtiene en el caso de las otras dos autonomías. En el Principado de Asturias se han producido en los últimos años profundos desajustes de los que cabe concluir que las facilidades a la investidura no redundan necesariamente en una mayor estabilidad institucional o gobernabilidad cuando el escenario partidista se halla profundamente fragmentado y tensionado, así como que los resultados en términos de legitimidad han sido más bien negativos (un diagnóstico que también puede plantearse respecto al cumplimiento de los mandatos del art. 152 CE). En Castilla-La Mancha la reciente reforma estatutaria ha concitado el más amplio cuestionamiento académico de su modelo institucional: una Asamblea legislativa mínima, con pésimos resultados en cuanto a proporcionalidad derivados de la exigua magnitud de sus circunscripciones, y un presidente que puede ser investido sin necesidad de contar con

apoyos bastantes en ella, no siendo el más votado e incluso con la mayoría de los diputados rechazando su elección. Aunque este escenario afortunadamente aún no se haya dado, la realidad política española lleva ya años superando cualquier ficción y el terreno abonado por el régimen jurídico castellano-manchego parece el propicio para que brote una interesante paradoja democrática.

En suma, tres modelos que dentro del panorama autonómico pueden considerarse excepcionales y que, al menos hasta donde tenemos noticia, no habían sido analizados desde la perspectiva conjunta del Derecho electoral y parlamentario. Estos ponen de manifiesto la actualidad de la advertencia formulada por Palacios Romeo (2021, p. 38):

La alternativa del parlamentarismo negativo en su modalidad de mayoría relativa positiva sería el mecanismo con el que evitar los supuestos problemas de gobernabilidad una representación parlamentaria pura o igual. Desde el principio hay que advertir que esta fórmula solo sería admisible desde un planteamiento de reivindicación de un Parlamento de correspondencia proporcional pura, en donde podrían plantearse problemas de gobernabilidad al encontrarnos ante un muy fragmentado Parlamento, y que es democráticamente inadmisibles en parlamentos con bajos índices de proporcionalidad, ya que todavía se acentuaría más la desproporción.

Y es que, al contrario de lo que sería recomendable, en el caso español las técnicas que facilitan la investidura se recogen precisamente en Asambleas cuyo sistema electoral presenta especialidades respecto al régimen más extendido en lo tocante a los elementos espaciales. Es así que, si se pretende garantizar la legitimidad de la elección del presidente autonómico, sería necesario profundizar en la conexión que guarda respecto de la que ha de predicarse de la Asamblea legislativa. Si la Cámara presenta una desproporción muy notable en su composición, impide por efecto de sus propias normas el reflejo del pluralismo político o plasma determinadas características sociológicas relativas al reparto de la población entre distritos que generen desacompañamiento entre sufragios y escaños; quizás sea pertinente replantearse el modelo de investidura. Solo así será posible que la realidad política no pervierta, dentro de la Constitución, su espíritu mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE JANÁRIZ, A. (2004). El régimen electoral del Principado de Asturias. *Cuadernos de Derecho Público*, 359-371.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2021). La forma de gobierno del Principado de Asturias. En F. Sosa Wagner, *Asturias: 40 años* (págs. 81-119). Reus.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (2001). De nuevo sobre el modo de designación de los Presidentes autonómicos y la forma de gobierno. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 39-70.
- DE OTTO LÓPEZ, B., Y CAÑAL-FERNÁNDEZ, V. (2013). El sistema electoral autonómico en Asturias: análisis y alternativas. *Administración & Ciudadanía*, 8(1), 65-84.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016). Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos. *Revista de las Cortes Generales*, 327-357.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016). Las sucesivas reformas del sistema electoral castellano-manchego: argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas. *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*(34), 69-94.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (1995). *Los senadores designados por las comunidades autónomas*. Cortes Generales, Centro de Estudios Constitucionales.
- GARROTE DE MARCOS, M. (2007). *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*. Congreso de los Diputados.
- GARROTE DE MARCOS, M. (2015). El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 279-302.
- GAVARA DE CARA, J. C. (2004). Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales. *Cuadernos de Derecho Público*, 205-237.
- LAGO, I., Y MONTERO, J. (2004). Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (105), 11-42.
- LOEWENSTEIN, K. (1965). *Teoría de la Constitución* (2ª ed.). Ariel.
- LÓPEZ NIETO, L. (2016). Notas sobre el rendimiento de los sistemas electorales en España (1976-2015). *Revista latinoamericana de política comparada*, 11, 69-107.
- NOHLEN, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Tecnos.
- OLIVER ARAUJO, J. (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics.

- PAJARES MONTOLÍO, E. (2021). Los sistemas electorales de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En F. Palacios Romeo, y E. Cebrián Zazurca, *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- PALACIOS ROMEO, F. (2021). ¿Gobernabilidad o barbarie? El dilema falaz sobre la representación igual. Apuntes sobre ideología de la gobernabilidad, proporcionalismo puro y cultura consensual constitucional. En F. Palacios Romeo, y E. Cebrián Zazurca, *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L. (2018). Artículo 152. En L.M. Cazorla Prieto, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Aranzadi.
- PÉREZ-MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., Y PANO PUEY, E. (2019). *Derecho electoral español*. Juruá.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. (1998). Artículo 152-Estructura institucional de las comunidades autónomas. En Alzaga, *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (Vol. XI). Cortes Generales.
- ROSE, R. (1983). En torno a las opciones en los sistemas electorales. *Revista de Estudios Políticos*, 89-102.