

DE NUEVO SOBRE EL MODO DE DESIGNACIÓN DE LOS PRESIDENTES AUTONÓMICOS Y LA FORMA DE GOBIERNO

Francisco J. Bastida Freijedo

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Oviedo

SUMARIO

1. *La Constitución y los Estatutos en relación con los órganos institucionales ejecutivos de las CCAA.*
2. *Normas autonómicas reguladoras del Presidente y del Consejo de Gobierno de las CCAA.*
3. *Condiciones para ser candidato y procedimiento de propuesta.*
 - 3.1 *Impulso institucional del Presidente del Parlamento.*
 - 3.2 *Impulso político de los grupos parlamentarios o de parlamentarios.*
4. *Fase ordinaria del procedimiento de elección: exposición del programa de gobierno y votación.*
 - 4.1 *Propuesta de un solo candidato cada vez.*
 - 4.2 *Posibilidad de propuesta de varios candidatos a la vez.*
 - 4.2.1 *Votación individualizada de los candidatos propuestos.*
 - 4.2.2 *Votación conjunta de los candidatos propuestos.*
5. *Investidura, elección y parlamentarismo negativo.*
 - 5.1 *Incompatibilidad del modelo puro de elección con la forma parlamentaria de gobierno prefigurada en el Estatuto asturiano.*
 - 5.2 *El modelo puro de elección y las contradicciones de la legislación vasca.*
 - 5.3 *Impurezas del “modelo puro de elección” establecido.*
 - 5.4 *Asimetría entre el modelo de elección y el “parlamentarismo negativo”.*
6. *Fase extraordinaria del procedimiento de elección.*
 - 6.1 *El plazo de la fase ordinaria y su agotamiento.*
 - 6.2 *Disolución inmediata del Parlamento y convocatoria de nuevas elecciones.*
 - 6.3 *Designación como Presidente del candidato del partido que tenga mayor número de escaños.*

Hace ya casi diez años tuve la oportunidad de estudiar los modos de elección de los Presidentes autonómicos y su incidencia en la forma de gobierno establecida en las diversas comunidades autónomas (“Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo”, *Revista Jurídica de Asturias*, nº1 17, 1993, pág. 1-31). En todo este tiempo se han modificado la mayoría de los Estatutos de autonomía, los Reglamentos parlamentarios y las Leyes que regulan la figura del Presidente, el Consejo de Gobierno y la relación entre éste y la correspondiente Asamblea legislativa. Este trabajo, en buena medida deudor de aquél, pretende actualizar el examen llevado a cabo y comprobar hasta qué punto se han corregido los problemas detectados entonces.

El objeto de esta investigación se proyecta fundamentalmente sobre tres cuestiones. Una vez que todas las comunidades autónomas (CCAA) establecen un sistema parlamentario de gobierno (las de la vía del art 151 de la Constitución –CE–, por imperativo del art. 152 CE y, las demás, por así disponerlo sus respectivos Estatutos), la primera cuestión está en saber quién o quiénes tienen encomendada la función de proponer uno (o varios) candidatos a Presidente del Consejo de Gobierno, pues esa función corresponde al Rey en el ámbito estatal y obvio es que no hay una figura semejante en las CCAA. Habrá que indagar, además, con arreglo a qué criterios se hace la propuesta. La segunda cuestión consiste en averiguar el procedimiento de designación del Presidente, ya que no es lo mismo un sistema que exija una confianza expresa de la Asamblea legislativa que otro que la presuma otorgada. La tercera –muy ligada a esta segunda– estriba en confirmar, a partir de la opción hecha por cada comunidad autónoma por uno u otro de estos procedimientos, cuál es el tipo de parlamentarismo establecido. Estas verificaciones no sólo son importantes a la hora de analizar las condiciones jurídicas de gobernabilidad en las CCAA, sino que permiten también concluir hasta qué punto las legislaciones de desarrollo de los Estatutos son conformes y coherentes con el contenido de éstos. No siempre el tipo de parlamentarismo implantado por vía legislativa se corresponde con el previsto por el Estatuto de autonomía.

1. La Constitución y los Estatutos en relación con los órganos institucionales ejecutivos de las CCAA.

Según se acaba de decir, la CE prevé en su art. 152 las figuras del Presidente y del Consejo de Gobierno (así como la de la Asamblea legislativa) para aquellas CCAA establecidas al amparo del art. 151 CE. Además, en ese

mismo precepto la CE impone que sea la Asamblea legislativa la que elija al Presidente y que lo vote de entre sus miembros, o sea, que el Presidente ha de ser necesariamente diputado autonómico, y además, tanto él como su Consejo de Gobierno han de ser responsables ante la Asamblea. Requisitos todos ellos que predeterminan en gran medida la forma de gobierno de la comunidad autónoma. Fuera de este marco obligado, las CCAA de la vía del art. 151 son competentes para organizar libremente estas instituciones de autogobierno. Una competencia que, con carácter dispositivo –o sea, no imperativo– se le reconoce también al resto de CCAA.

En principio, el art. 152 CE se concibe como una garantía para las llamadas CCAA de primer grado, pues les asegura unas instituciones de gobierno de marcada impronta política, sobre todo si se tiene en cuenta que la Asamblea es de naturaleza legislativa y que se prefigura entre ella y el Ejecutivo unas relaciones de tipo parlamentario clásico. Las demás CCAA quedaban envueltas en la nebulosa de la posibilidad, prevista en el art. 148.1.1 CE, de dotarse de unas instituciones de autogobierno, pero sin definición ninguna acerca de su carácter, político o administrativo. El pacto autonómico que dio lugar a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) apostaba por este segundo sello, pero, como es bien sabido, todas las CCAA acabaron teniendo una organización institucional similar, las de la vía del art. 143 CE, con la ventaja no pequeña de poder plantear un cambio en su propia organización institucional sin necesidad de revisar la CE ni tampoco de realizar un referéndum de ratificación de la reforma.

De las tres oleadas de reformas de los Estatutos aprobados por la vía del art. 143 CE –pues los que siguieron la vía del art. 151 todavía no han sido reformados– la primera, de 1991, no se hizo con el propósito de aproximar el grado de autonomía de ambos tipos de CCAA; más bien al contrario. La revisión fue prácticamente insignificante, pero tuvo un sentido político revelador y que hoy se mantiene como una de las diferencias importantes entre las CCAA del art. 151 CE y las demás. Las elecciones autonómicas de las CCAA del art. 143 CE habrán de celebrarse todas el mismo día cada cuatro años. La segunda tanda de reformas y la primera de importancia, tuvo lugar en 1994, tras los pactos autonómicos de 1992, pero no afectó a la organización institucional autonómica; tan sólo al hasta ese momento menguado título competencial. En 1996 se inició la tercera fase, con las revisiones de los Estatutos de Canarias y Aragón, que supuso la casi paridad entre todas las CCAA, con independencia de su origen. Además de incrementar el nivel de competencias, se introdujeron reformas

importantes en la organización institucional de las CCAA del art.143, cambios que se generalizaron en 1999 y que llegó hasta 2001, año en que se reformó un precepto importante del Estatuto Navarro E.NAV (Ley de Reintegración y Mejora del Régimen Foral de Navarra). En mayor o menor medida, el régimen jurídico del Presidente y del Consejo de Gobierno y el de sus relaciones con la correspondiente Asamblea legislativa se vieron alterados por estas modificaciones.

Todos los Estatutos de autonomía recogen obviamente aquella competencia de autoorganización prevista en el art. 148.1.1 CE, pero no todos la articulan de la misma manera. De los cuatro Estatutos aprobados por la vía del art.151 CE, dos (el del País Vasco –E.PVAS– y el catalán –E.CAT) apenas regulan la Presidencia de la comunidad; se limitan a reproducir lo dispuesto a estos efectos en el art. 152 CE y remiten a una Ley autonómica la libre determinación del procedimiento de su elección, Estatuto personal, atribuciones, etc. Los otros dos (gallego –E.GAL– y andaluz –E.AND) se guían por el criterio opuesto y fijan con detalle el modo de elección del Presidente autonómico. En el primer grupo prima el celo por adquirir y salvaguardar la plena autonomía en esta materia sin hipotecas establecidas en una Ley del Estado como es a fin de cuentas el Estatuto de autonomía. En el segundo prima la idea de estabilidad, marcada por la rigidez normativa del Estatuto, que deja fuera del ámbito propio de la comunidad autónoma la reforma del citado modo de elección. Los demás Estatutos siguen en general este segundo modelo y fijan con detalle el procedimiento de elección del Presidente, aunque algunos como el asturiano (E.AS), valenciano (E.VAL), murciano (E.MUR), balear (E.BAL) y castellano-leonés (E.CAS-L) permiten que el legislador autonómico concrete con cierto margen de libertad algunos aspectos de tal procedimiento.

2. Normas autonómicas reguladoras del Presidente y del Consejo de Gobierno de las CCAA

Habida cuenta de que casi todos los Estatutos fijan con bastante detalle el modo de designación del Presidente, reenvían a una norma infraestatutaria sólo la regulación del Consejo de Gobierno y la determinación del Estatuto personal, atribuciones y responsabilidad política del Presidente. Los Estatutos que dejan más abierta dicha materia, –E.PVAS y E.CAT y, en menor medida, E.AS, E.VAL, E.MUR, E.BAL y E.CAS-L, remiten su concreción a una Ley, pero no siempre. El E.CAS-L lo hace al Reglamento parlamentario y el E.VAL no remi-

te a ninguna norma, ya que el reenvío a la Ley que en él se contempla es para la regulación del Gobierno o *Consell*, figura distinta a la del Presidente.

A lo dicho se añade que las características procedimentales de la norma a la que se reconduce no siempre son coincidentes. Para preservar la estabilidad del sistema de designación que se determine y contrarrestar así la mayor libertad que permite tal reenvío, los Estatutos asturiano, murciano, balear y castellano-leonés exigen que la norma objeto de remisión sea aprobada por mayoría absoluta. Curiosamente este requisito no consta en aquellos Estatutos que, por dar mayor autonomía al legislador (E.PVAS y E.CAT), debieran estar más interesados en garantizar el principio de estabilidad. A este problema político de la falta de rigidez en una norma tan esencial para la vida institucional de una comunidad autónoma como es la Ley del Presidente se une otros de tipo jurídico derivados de la falta de sintonía entre las normas que confluyen en la regulación del mismo procedimiento, pues, salvo en el caso de CAS-L, se da en esta materia una superposición de Estatuto, Ley y Reglamento parlamentario.

En efecto, algunos de estos Reglamentos no hacen más que reproducir lo establecido en el respectivo Estatuto y Ley del Gobierno, pero otros introducen modificaciones que, lejos de precisar la regulación legal, la contradicen. Así, puede suceder que el Reglamento parlamentario contraste con lo dispuesto en dicha Ley y ésta, a su vez, subvierta la interpretación que el Reglamento realiza sobre los principios de decisión parlamentaria enunciados en el Estatuto. A lo largo del presente trabajo se verán ejemplos de estas contradicciones.

La duplicidad normativa en la regulación del modo de elección del Presidente autonómico no se queda en un mero asunto de mala técnica legislativa; va más allá en aquellos Estatutos que disponen una mayoría para aprobar la Ley del Gobierno (mayoría simple) distinta a la requerida para aprobar el Reglamento parlamentario (mayoría absoluta). La cuestión de saber si una materia esta reservada al Reglamento parlamentario o a la Ley sobrepasa el ámbito académico de la disputa e incluso el institucional de la discusión sobre quiénes tienen la iniciativa normativa para regular o modificar elementos procedimentales que inciden en la forma de elección del Presidente de la comunidad autónoma. El problema afecta directamente a la hipótesis política de que una minoría mayoritaria se proponga en lo relativo a aspectos procedimentales de la elección del Presidente regular por Ley (mayoría simple) lo que no podría por la vía del Reglamento parlamentario (mayoría absoluta). Los cuatro Estatutos aprobados en primer lugar contienen esta divergencia de mayorías entre Ley del Gobierno

y Reglamento parlamentario, aunque sus consecuencias no son las mismas. La trascendencia en los supuestos de GAL y AND queda amortiguada por la detallada regulación que de esta materia se hace en sus Estatutos. En el caso catalán se trató de paliar la diferencia estableciendo en la propia Ley 3/1982, de 25 de marzo, del *Parlament, del Presidente y del Consell Consultiu* (L.CAT), que la modificación de la misma “sólo podrá realizarse por mayoría absoluta” (art. 33). El precepto, lleno de voluntarismo político, carece de trascendencia jurídica, toda vez que una Ley autonómica no puede alterar el Estatuto, que para nada prevé que el legislador actual pueda establecer cláusulas de rigidez que vinculen al legislador futuro. En el caso vasco la Ley 7/1981, de 30 de junio (L.PVAS) no introduce ninguna cláusula de autorrigidez y permanece completamente abierta la posibilidad de que por mayoría simple se altere el contenido del Reglamento parlamentario bajo el argumento de que se está regulando materia reservada por el Estatuto a la Ley del Gobierno.

3. Condiciones para ser candidato y procedimiento de propuesta

Casi todos los Estatutos exigen la condición de parlamentario para ostentar el cargo de Presidente autonómico. El art. 152 CE dispone este requisito para los Presidentes de CCAA constituidas al amparo del art. 151 CE, y los Estatutos de las demás CCAA, quizás por mimetismo, acogieron voluntariamente también tal condición, excepto el E.NAV que omite tal requisito. Esto tiene importancia, sobre todo en Parlamentos pequeños, que de haber seguido el ejemplo navarro se hubieran evitado una innecesaria hipoteca y, por tanto, hubieran dejado abierta una vía para solventar un posible bloqueo de las negociaciones para la elección del Presidente o para la presentación de una moción de censura constructiva con un candidato no diputado. Piénsese por ejemplo en una crisis de un partido mayoritario que se resuelve con el nombramiento como secretario general de uno que no es diputado o el resultado de unas elecciones primarias a mitad de legislatura que da como ganador a quien no tiene el acta de diputado. El caso del Presidente Marqués en Asturias es a este respecto elocuente. Un Presidente (PP) elegido en 1995 en minoría y que se aparta de su partido hasta el extremo de ser él y sus cinco seguidores expulsados del grupo parlamentario. El PP no contaba con votos suficientes para hacer prosperar una moción de censura y PSOE e IU, que juntos sí tenía mayoría absoluta, no se ponían de acuerdo en la interposición de una moción de censura, entre otras cosas porque el candidato que querían los socialistas era en ese momento Alcalde de Gijón, pero no Diputado. Durante dos años hubo un Gobierno con el único apoyo de sus diputados del Grupo Mixto, es decir, un des-gobierno pues el Presidente se negaba a dimitir y a disolver el Parlamento.

Esta autolimitación de los Estatutos aprobados por la vía del art. 143 CE, con la excepción reseñada, comporta una acentuación del carácter parlamentario del sistema de gobierno, que se intensifica en algunas CCAA con la extensión de tal requisito a la figura del Vicepresidente del Gobierno (modificación introducida en 1992 en la L.AS).

En general el art. 99 CE, que regula la designación del Presidente del Gobierno de la nación, sirvió de modelo a los Estatutos de autonomía en la configuración de los trámites para la elección del Presidente autonómico. Sin embargo, la ausencia de la intervención del Rey en este ámbito territorial entraña una diferencia, resuelta no siempre de igual modo por las CCAA. En efecto, el art. 99 CE dispone que “después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”. Está fuera de toda duda la importancia de la intervención del Rey en el proceso de investidura del candidato a Presidente del Gobierno, habida cuenta de que la consulta con los referidos grupos políticos es preceptiva, pero no vinculante. Esto no significa que el Rey pueda dar la espalda a los resultados electorales o a la composición política del Congreso de los Diputados, porque su competencia para realizar la propuesta ha de encuadrarse en la función que el art. 56.1 CE atribuye al Rey en cuanto “árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones”; simplemente que tiene capacidad de maniobra para, a la vista de las consultas evacuadas, proceder a la propuesta que a su juicio sea más viable. La actuación del Presidente del Congreso se limita al refrendo de la propuesta regia y a la de ser mero portavoz de la misma. En las CCAA el vacío que deja la figura del Rey como proponente de candidatos no se llena de manera uniforme. En unos Estatutos y Leyes autonómicas reguladoras del Gobierno se otorga ese papel al Presidente de la Asamblea legislativa; en otros, a los grupos parlamentarios, a los diputados o a las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

3.1 Impulso institucional del Presidente del Parlamento.

Con la primera fórmula se desea realzar la figura del Presidente del Parlamento autonómico como órgano de equilibrio y moderación de la Cámara; como órgano de impulso institucional que propicie la provisión de la Presidencia de la Comunidad y de su Consejo de Gobierno, más que de impulso político, y en este sentido encarna atributos semejantes a los que al Rey le asigna el art. 56.1 CE. El Presidente del Parlamento propone el candidato, pero, al igual que el Rey,

lo ha de hacer previa consulta con las fuerzas políticas representadas parlamentariamente, o sea sopesando la adscripción política y no sólo parlamentaria, de los miembros de la Cámara, (Estatutos de GAL, CANT, RIO, ARA, CANA), que son los que tendrán que pronunciarse sobre el candidato; para ello pudiera tener que escuchar el parecer de políticos no pertenecientes a ese Parlamento, cuando actúen a tal efecto como portavoces o representantes designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria (Estatutos de AND, CAS-M, MAD, NAV y L.CAT, L.BAL). En el Reglamento parlamentario de CAS-L, de 1990, se añade (art. 132.1) que la consulta se extenderá a “los portavoces designados por los partidos, grupos políticos o coaliciones electorales con representación parlamentaria”. Algunos Estatutos refuerzan ese papel institucional añadiendo que el Presidente debe oír también a la Mesa de la Cámara (GAL, CANT, ARA, CANA, NAV). En el caso de Extremadura la capacidad de impulso institucional queda reducido al mínimo, pues el Presidente sólo podrá hacer la propuesta de entre los presentados como candidatos con la firma de una cuarta parte de los parlamentarios y, además, deberá, proceder a esa elección de la propuesta previa consulta con los portavoces de los grupos parlamentarios.

La capacidad de maniobra del Presidente del Parlamento es importante en la medida en que, al igual que el Rey en el art. 99.1 CE, no está vinculado por las propuestas que reciba (salvo en el caso de Extremadura), pero bastante limitada si se tiene en cuenta que su actuación es institucional, o sea, instrumental respecto del resultado electoral y de la composición política de la Cámara. Desde luego, no sería lícito un comportamiento suyo al margen de esta legitimidad democrática, cosa que queda patente de la lectura de la STC 16/1984.

3.2 Impulso político de los grupos parlamentarios o de parlamentarios.

La segunda fórmula sólo rige en tres CCAA, (PVAS, AS, VAL), pues tras la reforma en 1999 del E.EX el caso extremeño se ha quedado en un híbrido más cercano a la primera fórmula que a la segunda. Con ésta lo que se pretende es dar primacía al impulso político en el seno de la Cámara, para lo cual el protagonismo de las propuestas recae directamente bien en “un número mínimo de parlamentarios (la L.AS exige la firma de cinco miembros de la Junta General), bien en “los grupos parlamentarios” (E.VAL), bien en “los grupos políticos con representación parlamentaria” (L.PVAS).

En esta fórmula el Presidente de la Cámara queda, al igual que el Presidente del Congreso en el art. 99 CE, como simple informador de la o las candidaturas presentadas y como oficiante en la ordenación del proceso de elección. Además,

y esto es importante por lo que luego se dirá, queda la puerta abierta a la pluralidad de candidaturas, lo cual supone una complejidad adicional en el procedimiento de elección y, además, una falta de racionalización parlamentaria cuando se permite que presenten candidatos grupos, parlamentarios o de parlamentarios, con escasa presencia numérica en la Cámara. Sería más razonable exigir para la presentación de candidatos a Presidente del Consejo de Gobierno el mismo número de parlamentarios que el requerido para presentar una moción de censura.

La condición de “candidato” se adquiere de diferente manera en estas dos fórmulas. En la de impulso político se entiende que es “candidato” aquel que ha sido formalmente presentado como tal ante la Mesa por el grupo parlamentario o de parlamentarios requerido por el Estatuto o la Ley sobre el Gobierno. La Mesa verifica el cumplimiento de los requisitos exigidos (ser parlamentario y haber sido presentado por quien corresponda) y el Presidente, sin más, los proclama oficialmente candidatos. Mayores problemas suscita a este respecto el modelo de impulso institucional. Aquí formalmente no hay propuestas de los grupos políticos con presencia parlamentaria ni de los diputados (salvo en el caso de Extremadura); tan sólo pueden hacer sugerencias al Presidente cuando son llamados a la preceptiva consulta. Pero, como queda dicho, la libertad de que goza el Presidente del Parlamento para hacer su propuesta no puede interpretarse como un privilegio personal, sino como una prerrogativa fundada en el poder moderador y de impulso institucional que tal competencia le confiere. Su negativa a través de todo el procedimiento de elección a presentar como candidato a aquel sugerido por el grupo mayoritario o grupos que forman la mayoría de la Cámara podría ser declarada contraria a la CE, pues transformaría su función de impulso institucional en otra de impulso político contrario a la voluntad parlamentaria. Esto tiene particular relevancia en la fase extraordinaria del procedimiento de elección del Presidente autonómico.

4. Fase ordinaria del procedimiento de elección: exposición del programa de gobierno y votación

La fase ordinaria del procedimiento de elección del Presidente autonómico es aquella en la que tiene lugar la exposición del programa por el candidato o candidatos y su posterior debate y votación. En todas las CCAA, cualquiera que sea la fórmula de propuesta de candidatos, éstos deben exponer ante la Cámara su programa de gobierno. Tal exigencia significa que la votación no es sólo el pro-

nunciamiento sobre una persona, sino también sobre el programa que pretende realizar. Por tanto, el resultado favorable entraña, además de la elección del candidato, el otorgamiento de la confianza parlamentaria hacia su programa, y de ahí que la mayoría de los Estatutos se refieran expresamente a las votaciones de “investidura” de la confianza parlamentaria del candidato y que en algunas de las Leyes sobre el Gobierno se afirme de manera explícita que “la elección comporta la aprobación del programa de gobierno” (L.CAT, L.GAL, L.EX y L.AS). La L.VAL, en su modificación de 1995, ha cambiado este criterio de forma un tanto extraña, pues en su nuevo art. 6 se establece que el Presidente electo, en las primera Cortes a celebrar tras su nombramiento, deberá efectuar “una proposición de su programa de gobierno sin que el mismo sea objeto de debate”. Esto tiene poco sentido una vez que en el debate de investidura debió exponer y debatir su programa ante las Cortes y que la votación en primera ronda se realiza de manera individualizada, de suerte que si un candidato, tras exponer su programa de gobierno, obtiene mayoría absoluta, los demás ya no se someten al procedimiento de investidura.

En aquellos casos en que puedan concurrir simultáneamente varios candidatos, la exposición de los respectivos programas y el debate subsiguiente se realizan en una misma sesión (L.PVAS, L.AS), con independencia de si luego se vota candidato por candidato o si en una votación conjunta se elige a uno de entre ellos.

El procedimiento de votación varía en cada CCAA, aunque la mayor parte sigue el modelo establecido en el art. 99 CE y, en todo caso, tienen todos en común el exigir en primera votación mayoría absoluta y el fijar (salvo E.GAL y E.VAL) instrumentos de racionalización que no dilaten sin fin el proceso de elección. No obstante, habría que distinguir entre aquellas CCAA en las que a la Cámara sólo se le puede presentar un candidato cada vez (criterio que coincide con la fórmula de impulso institucional de las propuestas, salvo –en parte– en el caso de Valencia) y aquellas otras en las que puede ofrecerse a la Cámara la posibilidad de pronunciarse sobre varios candidatos simultáneamente (criterio que coincide con la fórmula de impulso político, en la que la iniciativa de las propuestas recae en los miembros del Parlamento y no en la Presidencia de éste).

4.1 Propuesta de un solo candidato cada vez.

En las CCAA que siguen la primera fórmula, al ser uno solo el candidato propuesto por el Presidente del Parlamento, no tiene mucho sentido (e igual puede decirse del art. 99.3 CE) que se requiera mayoría absoluta en primera votación

para luego ser suficiente en una segunda votación sobre el mismo candidato la mayoría simple. No parece lógico que, pudiendo obtener la investidura por mayoría simple con el único apoyo de su grupo o con el adicional de un grupo pequeño de diputados a cambio de favores menores, el candidato se someta a pactos más amplios y a condiciones más gravosas con el único objetivo de salir elegido unas horas antes por mayoría absoluta. El E.NAV, en su redacción original dilataba aún más la elección, pues requería también mayoría absoluta en la segunda votación y sólo a partir de la tercera votación mayoría simple (el art. 20.5 y 6 de la Ley del Gobierno de Navarra, L.NAV, fijaba para cada candidato la posibilidad de una tercera y cuarta votación por mayoría simple). Tras la reforma de 2001 el E.NAV (art. 29.3 y 4) se asemeja a los que siguen la línea del art. 99.3 CE.

Diferente es el caso de la Comunidad Valenciana, porque las reformas introducidas en 1994 en su Reglamento parlamentario y en 1995 en la Ley del Gobierno han establecido un modelo híbrido. El impulso para la presentación de candidatos es, según el E.VAL, político (corresponde a los grupos parlamentarios), pero a la primera ronda de votaciones, en la que se exige mayoría absoluta, se someten por separado, o sea, de manera individualizada y no conjuntamente. Ante la hipótesis de una sucesiva votación de candidatos en primera ronda, sí tiene más sentido la exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta.

Al contemplar el modelo analizado la posibilidad señalada de dos e incluso más votaciones sobre un mismo candidato, los Estatutos establecen la necesidad de que medie un período de tiempo entre cada votación, al objeto de que las fuerzas políticas con presencia parlamentaria puedan celebrar negociaciones. El plazo comúnmente exigido es de cuarenta y ocho horas, aunque algunos Estatutos lo reducen a veinticuatro horas (E.GAL, E.ARA, E.NAV). No se concreta en CAS-L, ni en su Estatuto ni en el Reglamento parlamentario de las Cortes. (Tampoco en el PVAS).

Si efectuadas las citadas votaciones el candidato no hubiese obtenido la confianza de la Cámara, el paso siguiente previsto por estos Estatutos y Leyes sobre el Gobierno que acogen la fórmula de impulso institucional es igual al contemplado en el art. 99.4 CE, es decir, prevén la tramitación de “sucesivas propuestas” aplicándose el mismo procedimiento establecido para el primer candidato. Dentro de este grupo de Estatutos existen tres, AND, CAS-L y MUR, que introducen un elemento distorsionante (que ha desaparecido del E.NAV tras su reforma de 2001). El E.AND prescribe en su art. 37.3 que de no alcanzar el candidato la mayoría absoluta se procederá a una nueva votación, “y la confianza se

entenderá otorgada si obtuviera mayoría simple en la segunda o sucesivas votaciones. Caso de no conseguirse dicha mayoría se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente”. Quiere esto decir que un candidato no deja de serlo por no alcanzar la mayoría simple en la segunda votación; el Parlamento puede efectuar “sucesivas votaciones” sobre el mismo, sin que el Presidente deba proceder a “sucesivas propuestas”. El criterio es incoherente, pues no tiene mucho sentido realizar una nueva votación sobre un candidato que ha sido expresamente rechazado por la Cámara. La L.AND nada dice al respecto; se remite al Reglamento de la Cámara, pero éste no hace otra cosa que reproducir en su art. 138.7 el texto del E.AND. ¿Cuándo ha de entender el Presidente del Parlamento andaluz que no ha lugar a más votaciones sobre el mismo candidato y que puede llevar a cabo “sucesivas propuestas”?

Lo dicho para el E.AND vale también para el E.CAS-L, con el agravante en este caso de que sólo se habla de “sucesivas votaciones” sin mencionar la posibilidad de ulteriores propuestas. Sin embargo, el art. 132.8 del Reglamento parlamentario de esta Comunidad (R.CAS-L) en su redacción de 1990 corrige esta anomalía y establece un sistema semejante al del art. 99.3 y 4 CE. Por lo que respecta a Murcia las deficiencias en la regulación estatutaria de la elección del Presidente son aún más notables. El art. 31.1 E.MUR ni siquiera alude a “votaciones” ni a “propuestas”; se limita a afirmar que “la elección será por mayoría absoluta en primera convocatoria y por mayoría simple en las posteriores” y deja en el aire cuestiones tan importantes como quién está legitimado para proponer candidatos, cuántos candidatos pueden concurrir simultáneamente a la elección o si cabe hacer sucesivas propuestas de otros candidatos para el caso de que el o los inicialmente propuestos no obtengan la mayoría requerida; cuestiones que la Ley murciana de Gobierno, de 1988 ha resuelto siguiendo los criterios del art. 99 CE.

4.2 Posibilidad de propuesta de varios candidatos a la vez.

Hoy en día esta opción sólo la contempla en su Estatuto la Comunidad Valenciana, pues Extremadura la ha abandonado tras la reforma de su Estatuto de 1999 y se ha decantado por el modelo de impulso institucional que comporta la propuesta de un único candidato. No obstante y según se ha dicho más arriba, la opción que abre el E.VAL de una pluralidad de candidatos concurriendo a la elección de la Presidencia de la Generalidad y que en su inicio materializaban el Reglamento parlamentario y la Ley del Gobierno, quedó parcialmente frustrada con la modificación de estas normas. Ahora sólo se contempla la posibilidad de una votación conjunta sobre dos candidatos en una segunda votación, cuando ningún candidato hubiere obtenido en la primera la mayoría absoluta.

Las dos CCAA que siguen totalmente fieles al modelo de impulso político y propuesta simultánea de varios candidatos son el País Vasco y el Principado de Asturias, aunque en ninguna de ellas la fórmula figura en sus Estatutos; tan sólo en sus respectivas Leyes reguladoras del Presidente y del Gobierno.

La hipótesis de una pluralidad simultánea de candidatos introduce un cambio fundamental en el procedimiento. Se abre la hipótesis de que haya varios candidatos que expongan en una misma sesión sus programas de gobierno para luego someterse a votación conjunta. Aquí sí tiene pleno sentido que en la primera votación se exija mayoría absoluta, porque, de no alcanzarse, sirve para calibrar los apoyos parlamentarios de cada candidato y permite para la segunda vuelta acuerdos dirigidos a obtener más votos a favor que en contra y/o recibir más votos que el o los contrincantes. Para auspiciar estos acuerdos que conduzcan a gobiernos estables, el E.VAL y la L.AS sólo autorizan a concurrir a la segunda votación a los dos candidatos más votados en la primera

El procedimiento de elección bajo esta fórmula de concurrencia de candidatos se concreta sustancialmente en dos alternativas de enorme trascendencia y que influye de manera decisiva en las relaciones entre el Parlamento y el Presidente electo. Una de ellas consiste en la realización de votaciones separadas para cada candidato, en las que el Parlamento se pronuncia de forma individualizada y sucesiva en favor o en contra (o vota en blanco/se abstiene) sobre cada uno de ellos; la otra se trata de una votación conjunta, en la que todos los candidatos se someten al unísono a la elección y el diputado debe optar entre uno de ellos o votar en blanco/abstenerse, sin poder votar en contra. Ninguno de los tres Estatutos se decanta con claridad por una u otra. Las respectivas normativas de desarrollo de PVAS y AS se inclinan hacia la segunda, aunque no de una manera rotunda, mientras que la de VAL, con la reforma de 1995, encaja –y sólo parcialmente– en la primera.

4.2.1 Votación individualizada de los candidatos propuestos.

Esta opción podría equipararse en su procedimiento a la de la moción de censura constructiva que tanto la CE como todas las CCAA contemplan y que consiste en que, de haberse presentado varias mociones, el Presidente de la Cámara podrá acordar el debate conjunto de todas, “pero habrán de ser puestas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación”.

Hasta la reforma del E.EX aprobada en 1999 éste era el criterio que regía en Extremadura para el proceso de investidura del Presidente. Sin embargo, a par-

tir de ese año, no cabe un debate conjunto de todos los candidatos, pues sólo es candidato el proclamado como tal por el Presidente del Parlamento extremeño de entre los propuestos por una respectiva cuarta parte de la Cámara. Los no seleccionados en esta primera instancia por el Presidente quedan así en la reserva, como pre-candidatos por si no alcanza las mayorías requeridas el candidato propuesto. En este sentido, el sistema se incardina en el esquema de un único candidato y sería necesario que tanto la Ley del Consejo de Gobierno como el Reglamento parlamentario se adecuase al cambio habido en el Estatuto.

Por el contrario, el Reglamento parlamentario de las Cortes Valencianas de 1994 y la Ley del Gobierno tal cual ha quedado redactada en 1995, desechan el sistema anterior establecido, de votación conjunta, y se decantan por la votación individualizada, aunque sólo para la fase en la que se exige mayoría absoluta. Como todos los propuestos por los grupos parlamentarios son candidatos, la ordenación del turno de intervención de éstos se hace en función del apoyo parlamentario con el que cuentan. Así, en la sesión de investidura “se debatirá el programa de gobierno del candidato propuesto por el grupo o grupos que representen un mayor número de diputados. El candidato resultará elegido Presidente de la Generalidad si obtiene la mayoría absoluta de la Cámara” (art. 3.2 L.VAL). “Si el candidato propuesto no obtiene mayoría absoluta, el candidato siguiente según el apoyo parlamentario, manifestado ante el Presidente de las Cortes, se someterá al mismo procedimiento que el anterior, siendo también necesaria en este caso la mayoría absoluta” (art. 3.3 L.VAL). La única discordancia que puede producirse con el E.VAL y lo que da a entender que éste se inclina más por una votación conjunta que separada, es que en el art 15.2 E.VAL dispone que de no alcanzarse la mayoría absoluta “la votación se repetirá cuarenta y ocho horas después,... Bastará la mayoría simple para ser elegido”. Previendo tan poco espacio de tiempo, parece que se desea que en una sola votación alguien obtenga mayoría absoluta y, de lo contrario, en una segunda votación se resuelva el asunto por mayoría simple entre los dos candidatos más votados en la primera. Pero el sistema vigente no establece que tras la primera votación por mayoría absoluta haya a las cuarenta y ocho horas una segunda por mayoría simple, sino que introduce una tanda de votaciones en las que siempre se requiere mayoría absoluta e interpreta que el plazo de cuarenta y ocho horas alude al tiempo entre la conclusión de dicha tanda y la posterior votación por mayoría simple (art. 133.4 R.VAL).

4.2.2 Votación conjunta de los candidatos propuestos.

La L.PVAS no se pronuncia de modo expreso por ninguna de las alternativas. Por un lado, parece inclinarse por el sistema de votación conjunta o simultánea

de los candidatos, ya que no prevé el trámite de nuevas propuestas, dando por hecho que la elección queda resuelta en la segunda votación. Sin embargo, por otro, parece optar por la fórmula de votación individualizada, pues, sin imponerle el E.PVAS, prevé la disolución inmediata de la Cámara si, transcurridos sesenta días desde la convocatoria del Parlamento para la elección del Lehendakari, ésta no se lleva a efecto.

Por su parte, el R.PVAS apunta hacia un régimen de votación simultánea de candidatos. Su art. 129.3 dispone que si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta, será designado Lehendakari en segunda votación “el que entre ellos obtenga el mayor número de votos”. La expresión “entre ellos” puede interpretarse como referencia a una votación conjunta. Además, los apdos. 4 y 5 de ese mismo artículo del R.PVAS prevén “sucesivas votaciones” tras la segunda vuelta, pero sólo en el caso de empate entre los candidatos con mayor número de votos, dando por supuesto que si no hay empate es porque un candidato ha obtenido más votos que los demás y que este mayor número de sufragios es suficiente. Por contra, si los candidatos fuesen votados por separado la situación se asemejaría a la de las mociones de censura alternativas e incluso a la de aquella primera fórmula de un único candidato propuesto por el Presidente. En tal hipótesis pudiera suceder que todos los candidatos fuesen rechazados y sería absurdo hablar de “sucesivas votaciones” sobre candidatos que han obtenido más votos en contra que a favor (de ahí el sinsentido del procedimiento previsto en el E.AND). A mayor abundamiento, de adoptarse dicha hipótesis, sería necesario prever la posibilidad de “sucesivas propuestas” para el caso de que ninguno de los candidatos inicialmente presentados por los grupos obtuviese las mayorías requeridas. Por tanto, el R.PVAS no sigue esta vía y la confirmación de que se inclina por el sistema de votación conjunta de los candidatos está en la Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco, de 31 de marzo de 1980. En ella se interpreta que ha de aplicarse el sistema de votación simultánea de los candidatos (voto en favor de uno de los candidatos o voto en blanco) incluso cuando haya un solo candidato, (criterio semejante al establecido con posterioridad en el art. 3.2 de la L.AS y, como a continuación se verá, opuesto al prescrito en el Reglamento de las Cortes Valencianas, R.VAL).

El problema que plantea la normativa vasca es que la definición de algunos elementos claves del procedimiento de elección del Lehendakari la realiza una norma a la que el E.PVAS no le reserva tal cometido y que, además, se aprueba por una mayoría más agravada que la que precisa la Ley objeto de remisión.

La complicación se agudiza aún más cuando esa definición reglamentaria no es simplemente fruto de la indeterminación de la L.PVAS, sino que entraña una contradicción con los postulados de ésta. Tal es el caso de la mayoría requerida en la segunda o ulteriores votaciones. El art. 5.4 L.PVAS exige “la mayoría simple de los votos válidamente emitidos”, mientras que el art. 129.3 R.PVAS afirma que será electo “el que entre ellos obtenga el mayor número de votos”. Si la votación es conjunta y no cabe voto en contra en ningún caso, ambas mayorías sólo son coincidentes cuando haya uno o dos candidatos como máximo y siempre que los votos en blanco no se computen. De haber más de dos candidatos o de computarse los votos en blanco, la mayoría simple de los votos válidamente emitidos (L.PVAS) sería más agravada que la mayoría relativa (R.PVAS). La reserva de esta materia a la L.PVAS en el art. 33.3 E.PVAS debería afirmar la prevalencia del criterio de mayoría establecido en la Ley, pero en la práctica no es así.

Por lo que respecta a la Comunidad Valenciana, ya se ha dicho que del texto del art. 15 E.VAL no se deduce necesariamente la opción por ninguna de las dos alternativas. Parece apuntarse a la segunda (votación conjunta), porque, al igual que la L.PVAS, no prevé la posibilidad de sucesivas propuestas, dando por cierto que si no es en la primera votación (mayoría absoluta), la elección se resuelve en la segunda, a la que pasan los dos candidatos más votados en la primera, y tampoco menciona ulteriores procedimientos de elección, ni ordinarios ni extraordinarios. Sin embargo, el art. 133 apdos 1-3 R.VAL de 1994 y el nuevo art. 3 L.VAL, de 1995, en sus apdos 2 y 3 antes trascritos, claramente establece la votación individualizada y preclusiva de candidatos en la fase del procedimiento de investidura en la que se exige mayoría absoluta.

Por el contrario, para la segunda fase, o sea, cuando ningún candidato ha alcanzado en la primera la mayoría absoluta, se opta por la votación conjunta. El art. 15 del E.VAL deja en el aire esta posibilidad, ya que únicamente prescribe que “En caso de no alcanzar dicha mayoría (absoluta), la votación se repetirá cuarenta y ocho horas después, siendo candidatos los dos que, habiéndolo sido en la primera, hubieran alcanzado mayor número de votos. En la segunda votación bastará la mayoría simple para ser elegido”. Sin embargo, el R.VAL y la L.VAL son claros. Si ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta, “se realizará una última votación, a la que sólo podrán concurrir” los dos más votados en la primera fase de la investidura. “Será proclamado Presidente de la Generalidad el que de entre ellos obtenga el mayor número de votos” (arts 3.4 L.VAL y 133.4 R.VAL), es decir, se aplica la mayoría relativa, que indiscuti-

blemente presupone una votación conjunta. En coherencia con ello, el único supuesto en que no resulte electo ninguno de los dos candidatos es en caso de empate, que intentará resolverse en una nueva votación sobre ellos y, de persistir el resultado, será proclamado electo “el candidato que forma parte de la lista más votada en las elecciones” (arts. R.VAL 133.6 y 3.4 L.VAL).

La L.AS es la que de manera más explícita consagra el sistema de votación conjunta, a pesar de que en la parca regulación que el E.AS hace sobre la materia existen algunos elementos, comunes a la mayoría de los Estatutos, que pudieran predeterminar un sistema de votación distinto. Su análisis merece un capítulo aparte, porque en el debate parlamentario de la L.AS se puso de manifiesto la trascendencia que para la forma de gobierno tiene implantar uno u otro sistema.

5. Investidura, elección y parlamentarismo negativo

Los diferentes procedimientos de designación del Presidente son una pieza determinante de la relación de confianza que se establece entre el Parlamento y el futuro Gobierno. A estos efectos, puede hablarse para el conjunto de CCAA de dos grandes modelos. Uno, el de investidura, mediante el cual el Parlamento ha de otorgar expresamente la confianza al candidato electo. El otro, el de elección, mediante el cual se escoge al candidato que cuenta con más apoyo parlamentario en relación con los demás. Con tal preferencia se presume que el electo goza de la confianza de la Cámara, aunque haya obtenido una minoría de votos del total de diputados, pues lo importante es haber conseguido un voto más que el siguiente candidato más votado.

Por regla general el sistema de investidura, establecido en la mayoría de las CCAA, consiste en que los diputados votan (en favor o en contra de) un candidato previamente presentado; lo de menos es a estos efectos si se trata de un candidato único o de varios candidatos votados de manera individualizada; tampoco es aquí trascendente quién sea el sujeto proponente. Con la votación a favor o en contra del candidato, y dada la mayoría requerida (mayoría absoluta/mayoría simple), el Parlamento pone de manifiesto de manera expresa su otorgamiento o no de la confianza al candidato a Presidente. El objeto de este procedimiento de designación es investir a alguien con la confianza de la Cámara.

El sistema de elección, (previsto para la segunda fase del procedimiento ordinario de designación de Presidente autonómico en el País Vasco, en el

Principado de Asturias y, parcialmente, en Valencia) consiste en que los parlamentarios eligen por mayoría relativa entre los candidatos sometidos simultáneamente a una votación, (los diputados votan a favor de uno de ellos o se abstienen.–o votan en blanco–). Con la elección de un candidato entre varios, y siempre que se haga por mayoría relativa, el Parlamento no expresa de una manera directa la confianza que en sí le merece el candidato triunfante, sino la que le merece éste en relación con los demás. El objeto de este procedimiento de designación no es establecer formalmente entre Parlamento y Presidente una relación de confianza, sino elegir quién de entre los candidatos ha de ser Presidente. La confianza se le supone al así electo.

A estos efectos, para hablar de elección propiamente dicha es importante no sólo la existencia de una pluralidad de candidatos, sino también que la fórmula a aplicar sea la de mayoría relativa. En el caso de exigirse en esa votación conjunta una mayoría cualificada para ser electo, por ejemplo, mayoría absoluta, ya no se estaría ante un modelo de elección, sino de investidura, porque lo que en tal supuesto se demanda es que la Cámara dé expresamente su confianza a uno de los candidatos que concurren a la elección. Lo determinante aquí no es la elección en sí –preferencia de un candidato sobre los demás– sino la superación de un umbral de confianza previamente determinado y que expresamente ha de ser rebasado para ser investido Presidente con arreglo al mismo.

Si se tiene en cuenta que las CCAA, al igual que prevé el art. 99 CE, dividen el procedimiento ordinario de designación del Presidente autonómico en dos fases y que todas sin excepción exigen en la primera fase mayoría absoluta para que un candidato sea proclamado electo, puede concluirse que en todas ellas se prevé en primera instancia un sistema de investidura (confianza expresa) y que es en la segunda fase –que por lo general es la decisiva– donde se encuentra la diferencia entre las CCAA que dan continuidad al modelo de investidura (la inmensa mayoría de CCAA) y aquellas otras que optan por cambiar al modelo de elección (PVAS, AST y, parcialmente, VAL).

El examen del debate parlamentario de la L.AS (Diario de Sesiones nº 27, de 29-6-1984, pág. 325 y ss.) tiene gran interés, porque no es frecuente ver en un Parlamento regional una exposición doctrinal sobre las diversas fórmulas de regulación de la designación del Presidente de una Comunidad Autónoma y su repercusión en la forma de gobierno. El Consejero de la Presidencia teorizó sobre la licitud de optar por cualquiera de aquellas dos modalidades de selección para luego justificar por qué en el proyecto de la L.AS se escogía la segunda, a

la que calificó como “modelo puro de elección frente al sistema de votación de investidura” y como “modelo de parlamentarismo negativo”. Ya se ha dicho antes que el E.AS deja bastante margen al legislador a la hora de concretar el modo de designación del Presidente, aunque es más que dudoso que “el modelo de elección” tenga apoyo en el texto estatutario. Baste recordar que el art. 32.1 E.AS alude a la “mayoría simple” como requisito para ser elegido en segunda convocatoria, contempla la hipótesis de que ningún candidato obtenga esta mayoría, fija un plazo de dos meses para solventar la elección y determina la disolución anticipada de la Junta General del Principado si, transcurrido ese plazo, ningún candidato ha obtenido dicha mayoría. Todos ellos son elementos procedimentales contenidos en los “sistemas de investidura”, cuyo modelo para las CCAA que lo han implantado ha sido el art. 99 CE. En cualquier caso, no se trata de un modelo “puro” de elección –ni el asturiano ni el vasco– si se tiene en cuenta lo antes comentado sobre la primera fase del procedimiento de investidura, pues en ambas CCAA se exige en ese primer trámite la mayoría absoluta, lo que convierte la votación en elemento de un procedimiento de investidura.

5.1 Incompatibilidad del modelo puro de elección con la forma parlamentaria de gobierno prefigurada en el Estatuto asturiano.

Desde las citadas premisas estatutarias, proclives al sistema de votación individualizada de candidatos y consiguiente modelo de investidura, el trasvase hacia el sistema de votación conjunta y modelo de elección se realiza por medio del art. 3 L.AS. Su apdo. 1.51 determina que, de no obtener ningún candidato la mayoría absoluta en la primera votación, se celebrará una nueva a la que sólo podrán concurrir los dos candidatos más votados en la anterior. A partir de esta opción binaria, entiende que “la mayoría simple” exigida en el E.AS se cumple por aquel de los dos que obtenga “mayor número de votos”. Se sigue, pues, el esquema trazado por el E.VAL, con la importante diferencia de que en el caso valenciano es el Estatuto el que establece de manera expresa que a la segunda fase del proceso sólo pueden concurrir los dos candidatos más votados en la primera y que en el R.VAL se contempla la posibilidad de que sólo se presente a esa votación un solo candidato, dándole al supuesto un tratamiento satisfactorio para preservar la exigencia de mayoría simple, cosa que no sucede en las legislaciones de PVAS y AS.

En efecto, la “mayoría simple” que el E.VAL demanda para la segunda vuelta puede ser aplicada, conservando su esencial carácter binario, tanto en un sistema de votación individualizada y sucesiva de los dos candidatos, como en un sistema de votación conjunta para elegir a uno de los dos. Lo importante es que haya dos candidatos, ni más ni menos. De esa forma, se equiparan mayoría

simple (votación individualizada y votos a favor, en contra, y abstenciones en relación con el candidato sometido a votación) y mayoría relativa (votos a favor de un candidato, votos a favor del otro candidato y abstenciones). No obstante, persiste una diferencia importante en cuanto al carácter expreso o presunto de la confianza obtenida por uno y otro método de votación. Con la votación (conjunta) por mayoría relativa la confianza es presunta y, salvo caso de empate, uno de los dos candidatos sale electo (sistema de elección). Por el contrario, con la votación (separada o individualizada) por mayoría simple la confianza es expresa (sistema de investidura), ya que es posible que ninguno de los dos candidatos salga elegido si el resultado de sus respectivas votaciones arroja un saldo de más votos en contra que a favor, con lo que habría que proceder a nuevas propuestas.

Pues bien, superadas las viejas contradicciones entre el R.VAL y el E.VAL, hoy ambas normas (de 1994 y 1995, respectivamente) establecen para esa segunda fase de la designación del Presidente de la Generalidad un modelo dual que garantiza la regla de la mayoría simple. Si hay en dicha fase dos candidatos, el modelo será de elección (votación conjunta, los diputados votan a favor de uno de los dos o se abstienen, y resultará electo el que de ellos obtenga el mayor número de votos). Caso de presentarse un solo candidato, o de haberse retirado por los grupos parlamentarios sus respectivos candidatos en la segunda votación quedando uno solo, entonces se aplicará el modelo de investidura (el diputado vota a favor, en contra o se abstiene y el candidato únicamente será electo si obtiene la mayoría simple, o sea, más votos a favor que en contra) (Art. 133.7 R.VAL). Esta norma no contempla la posibilidad de que salga derrotado el candidato y, por tanto, no prevé soluciones para tal evento.

En el caso del Principado de Asturias, al no establecer el E.AS que a la segunda fase sólo pueden concurrir los dos candidatos más votados en la primera, no es posible equiparar sin más la mayoría simple requerida en el art. 32.1 con la mayoría relativa que prevé el art. 3.1.5º L.AS, máxime cuando el E.AS, siguiendo el modelo de investidura del art. 99 CE, fija el mencionado plazo de dos meses para la designación del Presidente, así como la disolución anticipada de la Junta, una vez agotado ese plazo. La L.AS encaja estas previsiones estatutarias en el modelo de elección interpretando que su existencia obedece sólo para el caso de empate entre los dos candidatos. El apdo. 1.61 del art. 3 L.AS dispone para el supuesto de empate una nueva votación y, de persistir, “podrá reiterarse la votación o tramitarse nuevas propuestas”. Pero es razonable pensar que si el E.AS hubiera querido implantar el modelo de elección no habría establecido un plazo

para la designación, concluido el cual se produjera la disolución anticipada de la Cámara. El modelo de elección permite vías menos traumáticas para la solución de los empates, como se ha visto en la regulación valenciana. En definitiva, de una interpretación sistemática del art. 32 E.AS no se puede deducir que en él “se regula inequívocamente un procedimiento puro de elección”, como sostuvo el defensor del proyecto de L.AS; muy al contrario, hay que afirmar que en él se predeterminan elementos más acordes con el modelo de investidura y que sólo de una manera forzada y parcial puede tener encaje aquel procedimiento.

La incompatibilidad comentada proviene, sobre todo, del hecho de que se haya establecido un modelo “puro” de elección. Con el calificativo de “puro” se pretende indicar que se está ante un sistema que opera en cualquier circunstancia con esquemas procesales de “elección” de un candidato, no con aquellos otros dirigidos a investir a éste con la confianza parlamentaria. Una manifestación de este carácter puro o absoluto del modelo de elección es que en cualquier supuesto, haya un candidato o haya varios, la forma de votación es siempre la misma. El art. 3.2 L.AS dispone que la votación “se realizará de forma pública y por llamamiento. Los diputados responderán con el nombre de uno de los candidatos o pronunciarán “me abstengo”. Esto comporta que incluso cuando se presente un solo candidato, y esto es lo habitual, los parlamentarios no podrán votar en contra de él, que teóricamente podría, así, ser elegido con su solitario voto a favor, ya que los demás serían o votos nulos o abstenciones. Esta drástica consecuencia del modelo de elección deja en evidencia su incompatibilidad con las premisas sentadas en el E.AS, que exige para salir electo en segunda convocatoria “la mayoría simple”. Si los defensores del citado modelo entendían que podía armonizarse elección y mayoría simple cuando se votase una opción binaria (elección entre dos candidatos), se ha de concluir que se incumple ese requisito cuando hay un solo candidato y se mantiene la misma fórmula de votación. La opción binaria persiste –y permite hablar en sentido estricto de mayoría simple (más votos a favor que en contra), únicamente cuando el diputado puede votar SI, NO o abstenerse.

5.2 El modelo de elección y las contradicciones de la legislación vasca.

La Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco, de 31 de marzo de 1980, adoptó una forma de votación similar a la implantada con posterioridad en el art. 3.2 L.AS, pero con una particular diferencia; como la votación es por papeletas, los parlamentarios vascos que no estén a favor del candidato o candidatos propuestos deben emitir un “voto en blanco” (o abstenerse). Sin duda, es grave que una decisión de tanta trascendencia como es concretar el

modo de votación en la elección del Lehendakari no se encuentre recogida en la propia L.PVAS y por esta razón podría ser contraria a la reserva que el E.PVAS dispone en su art. 33.3, máxime cuando puede incidir en la definición del modelo de confianza parlamentaria. Sin embargo, la Resolución no es por su contenido antiestatutaria (como sí lo es el art. 3.2 L.AS). El problema que con ella se plantea consiste en saber qué valor cabe dar al voto en blanco a tenor de la mayoría exigida en el art. 5.4 L.PVAS (“mayoría de los votos válidamente emitidos”). De ello depende el que se esté ante un modelo de elección (si los votos en blanco no se computan como válidos) o ante uno de investidura (si tales votos se contabilizan como válidos); por cierto, una investidura un tanto peculiar porque se produciría en el seno de un proceso electoral (posibilidad de que a él concurren simultáneamente varios candidatos), pero en el que sólo en apariencia se produce una elección, pues la obtención de más votos que los demás no entraña el salir electo; únicamente si esos votos representan “la mayoría de los votos válidamente emitidos”, de manera semejante a lo que sucede en la primera vuelta con el requerimiento de la mayoría absoluta. (Páginas atrás ya se ha comentado que la exigencia de mayorías cualificadas entraña un modelo de investidura y no de elección, porque establecen umbrales de confianza que deben ser expresamente rebasados por un candidato para ser electo). Desde un punto de vista jurídico, lo acertado es conceptuar los votos en blanco como votos válidos y, por tanto, juzgar que este tipo de mayoría, siendo posible para articular un modelo de investidura, es inadecuado para implantar un modelo de elección.

La consideración de los votos en blanco como votos no válidos es jurídicamente incorrecta, porque quedan equiparados en su validez a los votos nulos. Pero además es aberrante, porque la Resolución establece que una de las dos opciones que tiene el diputado es votar en blanco y, si este voto no se considera válido a la hora del recuento de votos, eso es tanto como admitir que la Resolución prevé como opción válida del diputado el emitir un voto no válido. Pese a ello, en las elecciones a Lehendakari la Presidencia del Parlamento Vasco no computa como votos válidos los votos en blanco. Valga como ejemplo la sesión de 11 de abril de 1984 en la que Carlos Garaikoetxea salió electo con 32 votos a favor y 32 en blanco.

Sin duda, la exigencia de una “mayoría de votos válidamente emitidos” no es coherente con el modelo de elección que se desprende del conjunto de la L.PVAS y del R.PVAS, pero no deja de ser una estulticia jurídica buscar la armonía con una interpretación aberrante, y todo obedece a la incomprensible torpeza con que el legislador vasco define y hace uso de los tipos de mayorías

requeridas y que mantiene después de más de 20 años de vigencia del Estatuto. Baste como muestra la contradicción señalada entre el art. 5.4 L.PVAS y el art. 129.3 R.PVAS o la definición de la “mayoría simple” del art. 71.1 del R.PVAS, reiterada en su Disp. Final Tercera, y que la refiere “a los parlamentarios presentes”, cuando en realidad las decisiones adoptadas por mayoría simple son aquellas en las que hay más síes que noes, sin contar los votos en blanco o las abstenciones ni los votos nulos de los presentes. (De cumplirse literalmente el R.PVAS, “la mayoría de votos válidamente emitidos” sería menos rígida que “la mayoría simple”). Por todo ello, si se desea implantar un modelo de elección y el Estatuto no lo impide, lo mejor es optar por la fórmula de “mayoría relativa”; por contra, si lo que se desea es un modelo de investidura lo mejor es inclinarse por la fórmula de “mayoría simple”.

5.3 Impurezas del “modelo puro de elección” establecido.

Aparte de las disonancias ya señaladas, el modelo de elección no es “puro” en ninguna de las tres CCAA que supuestamente lo tienen establecido. El caso valenciano es el más claro, hasta el punto de que –como se ha visto– se puede calificar de sistema híbrido; mientras aplica la “mayoría simple interpretada como mayoría relativa” en el supuesto de que pasen a la segunda votación dos candidatos, prevé la “mayoría simple en sentido estricto” (más votos a favor que en contra, sin contabilizar las abstenciones) en la hipótesis de que haya un único candidato. Éste no puede salir elegido con su solo voto (como en los casos vasco y asturiano), ni se le presume la confianza parlamentaria, ya que los parlamentarios pueden rechazarlo; en tal hipótesis el modelo no es de “elección”, sino de “investidura”.

Pero, con independencia de las mayorías requeridas en la segunda vuelta e incluso del modo de votación (individualizada o conjunta), los tres Estatutos poseen elementos comunes a todos los sistemas de designación del Presidente establecidos en las CCAA y que son propios del modelo de investidura: de un lado, la exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta; de otro, los candidatos deben hacer una exposición de sus respectivos programas de gobierno, sobre los que se abrirá el oportuno debate, y la elección comportará la aprobación de su programa de gobierno (salvo en el caso valenciano), es decir, igual tratamiento que para las mociones de censura constructivas previstas en la CE y en la legislación de todas las CCAA.

Por lo que respecta al primer elemento subrayado, la exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta deja en un segundo plano el componente “electo-

ral” (PVAS, AS) del sistema de designación y fija un umbral de confianza que expresamente debe superar cualquier candidato para ser electo. En tal supuesto no cabe hablar de confianza presunta o implícita en la elección o preferencia de un candidato sobre los demás, ya que esta preferencia no es suficiente para obtener la confianza de la Cámara y ser proclamado formalmente electo.

Por lo que se refiere a los otros elementos citados, si una de las características más acusadas del modelo puro de elección es la presunción de confianza del candidato electo, no tiene mucho sentido la “exposición de programas” y el posterior “debate”, ya que ello entraña ligar la elección del candidato al previo convencimiento de los diputados sobre su programa de gobierno. Pudiera argüirse que al haber varios candidatos la exposición de programas de gobierno y su debate posee únicamente la finalidad de clarificar la elección, no la de recabar la confianza de la Cámara. Sin embargo, el argumento decae cuando se presenta un solo candidato, que es el supuesto más habitual. Si en un modelo puro de elección el diputado no puede votar en contra, la existencia de un único candidato convierte la elección en una designación prácticamente automática, con la consiguiente presunción de la confianza parlamentaria; en este caso no tendría razón de ser que el candidato expusiese su programa y se sometiese a un debate carente de trascendencia. El examen de la legislación vasca y asturiana (las que implantan el modelo más puro de elección) revela esta incoherencia, ya que, incluso en el supuesto de un único candidato, se establece la obligatoriedad de dicho trámite. La contradicción es más evidente si cabe en la normativa vasca, pues inicialmente el proyecto de la L.PVAS no establecía para ningún supuesto el deber de un debate tras la presentación de los programas y, además, disponía en su art. 5.2 que el trámite de presentación de programas no sería aplicable cuando sólo hubiere un candidato propuesto; sin embargo, en el texto final de la L.PVAS se suprimió esta excepción y, por contra, se introdujo la obligatoriedad del debate tras la exposición del programa o programas de gobierno. A este respecto el esquema procesal (exposición de programas y debate ulterior) es el mismo que el de la moción de censura constructiva art. 47.2 L.PVAS, a pesar de que, de manera contradictoria, el art. 155 R.PVAS entiende que es potestativo del candidato incluido en la moción de censura presentar su programa de gobierno; la contradicción es mayor aún, cuando, de haber varias mociones de censura alternativas, se exige que su votación se realice por separado, como en el modelo de investidura con pluralidad de candidatos, en el que juega un papel fundamental la exposición y debate del programa para el posterior otorgamiento de la confianza parlamentaria.

En lo que se refiere a la regulación valenciana del debate y aprobación del programa de gobierno de los candidatos, ya se ha comentado que, tras la reforma de

la L.VAL de 1995, se suprimió la referencia a que la elección “supondrá la aprobación del programa de gobierno del candidato electo” (antiguo art. 4 L.VAS). Pero esto no significa dar coherencia al modelo de elección, pues, como queda dicho, sigue habiendo en la nueva normativa la obligación de exponer y debatir los programas de gobierno de los candidatos (art. 3.2 nuevo L.VAL) y pese a ello, de manera un tanto absurda, se exige ahora que en la primera sesión de Cortes posterior a su proclamación como Presidente, éste efectúe “una proposición de su programa de gobierno, sin que el mismo sea objeto de debate” (art. 6 L.VAL).

5.4 Asimetría entre el modelo de elección y el “parlamentarismo negativo”.

Otro de los argumentos manifestados durante la discusión de la L.AS en defensa del modelo de elección fue su equiparación con el llamado “parlamentarismo negativo”, cuya legitimidad está avalada por su larga práctica constitucional en las monarquías del norte europeo, y cuya función es garantizar la estabilidad de gobiernos de minoría. Es decir, se presenta la implantación de dicho modelo como un instrumento de racionalización parlamentaria por cuanto permite que un Gobierno se forme y perdure (presunción de confianza) mientras el Parlamento no le retire de manera expresa su apoyo. Sin embargo, el “parlamentarismo negativo” tiene unas características distintas del modelo de elección y en algunas de sus versiones carece de los presupuestos democráticos exigibles desde nuestro ordenamiento jurídico.

En 1929 Brusewitz acuñó la expresión “parlamentarismo negativo” para denominar el régimen político de los países nórdicos, expresión que se generalizó en la década de los sesenta gracias al conocido libro de *Fusilier Les Monarchies parlementaires*. El elemento definitorio de la forma de gobierno danesa, sueca y noruega es que el Primer Ministro accede al cargo sin contar con el consentimiento manifiesto del Parlamento, aunque éste puede negarle la confianza si así lo exterioriza mediante la aprobación de una moción de censura o la no aprobación de una cuestión de confianza. La presunción de esta confianza se establece bien porque el Primer Ministro nombrado por el Rey no tiene por qué someterse a una votación de investidura en el Parlamento (costumbre constitucional en Noruega y Dinamarca), bien porque el candidato propuesto por el Presidente del Parlamento a la Cámara no obtiene un voto en contra de la mayoría de los miembros de ésta (art. 21 del Cap. 61 de la Constitución sueca).

El “parlamentarismo negativo” no tiene, valga la paradoja, un origen parlamentario y menos aún democrático y, en consecuencia, no nace como búsqueda de instrumentos de racionalización de la vida parlamentaria en un sistema democrático; por el contrario, se trataba de mantener al máximo los pode-

res del Rey y utilizar de manera perversa el principio liberal de división de poderes para, en su nombre, conservar en la medida de lo posible aquel ámbito regio. Esta es una de las notas que, en general, caracterizaron la transformación de las monarquías absolutas del continente en monarquías parlamentarias. A esta posición del Ejecutivo en la esfera regia y ajena al Parlamento, que en realidad era un residuo del principio monárquico, se le buscó una explicación constitucional que no contradijese el principio parlamentario de la forma de gobierno: el Gobierno no es ajeno al Parlamento, porque se presume que goza de la confianza de éste. Para que tal forma de gobierno no fuese un *flatus vocis*, a finales del siglo XIX se combinó esa presunción con la puesta en práctica de un principio que sí es específico de esa forma de gobierno: la responsabilidad política del Gobierno ante la Cámara, exigible por medio de un voto contrario a una cuestión de confianza o de una moción de censura. Sólo a partir del siglo XX, con la consolidación del carácter parlamentario de esas monarquías, puede hablarse sin eufemismos de “parlamentarismo negativo” y reinterpretar su sentido “negativo” como un instrumento de racionalización, del estilo de los que más tarde surgieron en el constitucionalismo alemán (la moción de censura constructiva, por ejemplo) y en esas mismas monarquías (exigencia en Noruega de “commensurabilidad” o convergencia política de las mociones de censura que se presenten en un momento dado para que su aprobación comporte la dimisión del Gobierno; votación conjunta de las mociones de censura, que no son constructivas, en Suecia; etc.).

Aparte del origen no democrático del parlamentarismo negativo, su funcionamiento democrático actual no es equiparable al modelo de elección establecido en las legislaciones vasca y asturiana. La Constitución sueca vigente, aprobada en 1974, juridifica lo que hasta ese momento era un parlamentarismo negativo fruto de costumbres constitucionales y, además, acentúa el principio parlamentario de esta forma de gobierno en detrimento de las competencias regias. Así, no hay una designación directa del Primer Ministro por el Rey (como aún perdura en Noruega y Dinamarca), ya que existe la presentación ante el Parlamento de un candidato a Primer Ministro. A diferencia del art. 99.1 CE y a semejanza de lo que disponen la mayoría de los Estatutos, es el Presidente del Parlamento, no el Rey, el que previa consulta con los grupos parlamentarios hace esa propuesta y, por último, es el Parlamento el que se pronuncia sobre el candidato. Lo que importa subrayar ahora es que este pronunciamiento se articula con el voto de los diputados “a favor” o “en contra” del candidato y que el carácter “negativo” del parlamentarismo sueco reside en que la confianza se entiende otorgada cuando no hay una mayoría absoluta hostil al candidato: “... si vota más de la mitad de los miembros (de la Cámara)

en contra se tendrá por rechazada la propuesta, considerándose aprobada en caso contrario” (párr. 21 del art. 21 del Cap. 6 de dicha Constitución). Por tanto, el candidato puede ser rechazado por el Parlamento (cosa imposible según las legislaciones vasca y asturiana), lo que significa que la presunción de confianza está ligada a un umbral de desconfianza, por encima del cual la presunción no tiene lugar. Dicho de manera sintética, el parlamentarismo negativo sueco consiste en una presunción de confianza definida en términos negativos, de no hostilidad contra el candidato (o contra el Primer Ministro una vez que ya esté en funciones el candidato electo), salvo que la mayoría de los miembros del Parlamento haga explícita su beligerancia.

En las dos legislaciones autonómicas citadas se implanta un parlamentarismo negativo sólo para la segunda votación (presunción de confianza), pues en la primera se da un parlamentarismo positivo al demandarse una mayoría absoluta favorable (confianza manifiesta). Además, dicha presunción de confianza está construida en términos positivos, porque surge de la “elección” de uno de los candidatos presentados, no de una individualizada expresión de “no hostilidad” contra ellos. Al estar vinculada la presunción de confianza a la obtención (en la segunda vuelta) de un apoyo parlamentario “superior” al de los demás, el umbral de desconfianza, aunque no es fijo, existe; viene marcado por la “comparación” con el candidato que más votos ha obtenido. En cambio, cuando hay un solo candidato, desaparecen los presupuestos en los que se basa el modelo de elección para presumir la confianza parlamentaria; no hay propiamente “elección”, ni posibilidad de “comparación” de los apoyos parlamentarios, ni oportunidad de hablar de “superioridad” de uno sobre los demás. En este supuesto el umbral de desconfianza no existe, ya que la presunción deja de estar formulada en términos positivos y tampoco se formula en términos negativos (el Parlamento no puede votar en contra para hacer expresa su hostilidad al candidato). La presunción de confianza que así se establece es semejante a la que obtiene el Primer Ministro en Noruega y en Dinamarca, cuyo parlamentarismo negativo tiene en este aspecto un sentido no democrático.

En definitiva, en un sistema democrático cualquier forma de gobierno parlamentaria debe basarse en los principios de confianza y de responsabilidad ante la desconfianza. No basta la posibilidad de ésta última, exigible a través de una moción de censura o de una cuestión de confianza; El Presidente del Gobierno ha de contar desde el principio con la confianza de la Cámara, ya de manera expresa (parlamentarismo positivo), ya presunta (parlamentarismo negativo), siendo secundario si esta presunción se articula en términos positivos (elección de un candidato entre varios propuestos) o negativos (no hostilidad manifiesta contra el candidato

propuesto). El modo de entender cumplidos los términos (positivos o negativos) de dicha presunción puede variar en su concreción, pero, en todo caso, debe haber, en primer lugar, una participación del Parlamento en la formación de esa presunción y esto no se cumple cuando el Presidente o Primer Ministro es designado directamente por el Rey (Noruega y Dinamarca) y, en segundo lugar, debe haber un umbral de desconfianza para poder afirmar que esa intervención parlamentaria es constitutiva de la citada presunción. Desde luego, ese umbral no existe si los diputados no tienen la posibilidad de votar en contra del único candidato sometido a “elección”.

A este respecto, dos son las soluciones que cabe dar para corregir la inconstitucionalidad de la legislación vasca, sin que ello suponga un abandono completo del “modelo de elección”. Lo mismo puede decirse de la legislación asturiana salvo que se estime, como se ha expuesto anteriormente, que su inconstitucionalidad es más profunda y que nace de la incompatibilidad del modelo de elección en sí con el E.AS, en la medida en que éste predetermina un modelo de investidura en todas las fases del procedimiento de elección del Presidente.

La primera solución es optar por un sistema híbrido como el previsto en el R.VAL y L.VAL: si hay dos o más candidatos, se establece un parlamentarismo negativo en el que la presunción de confianza se formule en términos afirmativos (“modelo de elección”–mayoría relativa); si hay un sólo candidato, parlamentarismo positivo (“modelo de investidura”–mayoría simple propiamente dicha). La segunda solución es adoptar un sistema de parlamentarismo negativo para cualquier supuesto, pero formulada la presunción de confianza que éste comporta en términos distintos, según haya varios candidatos o uno sólo. En términos afirmativos, para el caso de pluralidad de candidatos, tal como se propone en la primera solución (“modelo de elección–mayoría relativa), y en términos negativos para el caso de que comparezca un único candidato, tal como prevé la Constitución sueca (“modelo de no hostilidad expresa o manifiesta”–ausencia de mayoría absoluta en contra).

6. Fase extraordinaria del procedimiento de elección

Los Estatutos y legislaciones autonómicas prevén durante la fase ordinaria de elección del Presidente de la Comunidad diversos procedimientos para el caso de que ni en primera ni en segunda votación salga electo el candidato propuesto por el Presidente del Parlamento o alguno de los candidatos presentados por los

grupos parlamentarios o de parlamentarios. Ya se ha dejado constancia de que la regulación es bastante defectuosa, como, por ejemplo, en aquellos casos en los que el rechazo del candidato en segunda vuelta va seguido de “nuevas votaciones” en lugar de nuevas propuestas. No obstante, las reformas últimas de los Estatutos han servido también para corregir algunas deficiencias. Así la revisión en 2001 del E.NAV (art. 29.4) permitió enmendar la inadecuada regulación que existía sobre la materia y de la que se ocupó la STC 16/1984.

6.1 El plazo de la fase ordinaria y su agotamiento.

En la mayoría de las CCAA existe un plazo para el desarrollo de esta fase ordinaria, que generalmente es de dos meses, al igual que el previsto en el art. 99.5 CE, si bien algún Estatuto como el de Baleares (también la L.PVAS) lo fija en sesenta días. El inicio del cómputo del plazo no es el mismo en todas las CCAA y unas lo sitúan desde “la constitución” del Parlamento, otras desde “la convocatoria” del Parlamento y alguna otra a partir de “la primera votación”. El plazo tiene por objeto no dilatar la interinidad del Gobierno en funciones y señalar el comienzo de la aplicación de otras medidas dirigidas a acabar con la situación de provisionalidad. Es, en definitiva, una pieza dentro de un instrumento de racionalización parlamentaria. Las únicas CCAA que carecen del mismo son Galicia y Valencia. En la primera no es muy comprensible su ausencia, porque sigue el modelo de investidura de la CE y de la mayoría de los Estatutos, y entra dentro de lo previsible el que ninguno de los candidatos sucesivamente propuestos obtenga el respaldo necesario del Parlamento; en la segunda es más explicable en la medida en que el E.VAL establece el “modelo de elección” y, salvo caso de empate entre los dos candidatos que pasan a la segunda votación, la elección está asegurada, (y se confía en que el empate se deshaga sin necesidad de poner un límite de tiempo). El R.VAL de 1994 y la L.VAL de 1995 resuelven el asunto, con el expeditivo sistema de, caso de empate, realizar una nueva votación y, de persistir éste, proclamar Presidente al candidato que forma parte de la lista más votada en las elecciones. Sin embargo, no se prevé qué sucede si concurre a la segunda fase un solo candidato y no obtiene la mayoría simple.

Según se acaba de afirmar, el plazo se circunscribe en un conjunto de medidas extraordinarias de racionalización parlamentaria que si, desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones, pretenden acabar con la interinidad gubernamental, desde el punto de vista de la actitud de los diputados ante el proceso de designación del Presidente, suponen una clara advertencia de las consecuencias que éstos tendrán que soportar una vez agotado dicho plazo. La legis-

lación autonómica, salvo la gallega (y la valenciana, en lo ya comentado), ha optado por una de estas dos consecuencias: disolución inmediata del Parlamento y convocatoria de nuevas elecciones o designación como Presidente del candidato del partido que tenga mayor número de escaños. La primera solución está en la mayoría de los Estatutos, así como en la legislación vasca y catalana, siguiendo el ejemplo del art. 99.5 CE. La segunda, en los Estatutos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra. (En esta misma línea habría que incluir la solución aportada por la legislación valenciana).

6.2 Disolución inmediata del Parlamento y convocatoria de nuevas elecciones.

La disolución automática de la Cámara y la posterior convocatoria de elecciones generales hay que interpretarla como una medida de presión para que los diputados se decidan y resuelvan de una vez quién será el Presidente. Aunque pudiera parecerlo, esta expeditiva llamada a la urnas no se dirige a renovar la base sobre la que construir una relación fiduciaria viable entre los representantes de los ciudadanos y el futuro Gobierno. De ahí que como tal instrumento de amenaza exista no sólo en los modelos de parlamentarismo positivo, en el que la confianza se otorga (modelo de “investidura”), sino también en los de parlamentarismo negativo, en los que la confianza se presume (sea en su versión de “no hostilidad expresa”, art. 31 del cap. 61 de la Constitución sueca, sea en la del modelo de “elección”). De todos modos, en este modelo de elección la medida tiene menos razón de ser, porque la disolución sólo acontece en caso de empate reiterado y sin duda existen otros medios menos drásticos de resolverlo. De ahí que haya una cierta incoherencia en la L.PVAS (art. 6) cuando, sin pie forzado alguno del E.PVAS, introduce este instrumento en el modelo de elección que establece, máxime si se repara en que es un modelo puro de elección y no un modelo híbrido como el valenciano antes comentado.

De ahí también que se pueda especular con la posible incompatibilidad del modelo de elección establecido por la L.AS con el E.AS, dado que éste parece prefigurar un modelo de investidura al prever, entre otros elementos relevantes, la disolución automática de la Junta tras dos meses de incapacidad política para nombrar presidente, y no es de recibo interpretar ese plazo para el caso de un reiterado y contumaz empate entre dos candidatos sometidos a una elección por mayoría relativa. Una disolución, dicho sea de paso, que, al igual que disponen otros Estatutos (E.EX y E.MUR), no podrá realizarse si el proceso de elección de nuevo Presidente tiene lugar como consecuencia de la no aprobación de una cuestión de confianza (art. 35.3 E.AS). Se trata de una prohibición harto peli-

grosa, que puede consagrar la ingobernabilidad de la Comunidad, sobre todo si se examinan en conjunto los instrumentos racionalizadores del parlamentarismo del Principado de Asturias: un Presidente que puede serlo en franca minoría dado el modelo de elección presidencial, una moción de censura “constructiva” y a ello se une esta imposibilidad de disolución extraordinaria de la Junta cuando traiga causa de una fallida cuestión de confianza.

6.3 Designación como Presidente del candidato del partido que tenga mayor número de escaños.

Este otro remedio para solventar la falta de acuerdo en la designación de Presidente una vez concluido el plazo de dos meses es, en principio, menos traumático que el de la disolución del Parlamento, no es costoso económicamente y permite conocer de antemano el nombre del futuro Presidente, cosa que no sucede con la disolución automática y subsiguiente convocatoria de elecciones. Sin embargo, es difícil encontrarle racionalidad y coherencia dentro de un procedimiento general de investidura y el coste político de su aplicación puede resultar muy alto.

Sólo dos Estatutos implantan la medida (AND y CAST-M, pues el E.NAV ha optado por el modelo general de disolución tras la reforma de 2001) y el hecho de que ambos establezcan un modelo de investidura hace que la solución no sea coherente. En la fase ordinaria de designación del presidente se sigue el procedimiento típico del parlamentarismo positivo, que requiere que el candidato obtenga de manera expresa la confianza. Pero, en la fase extraordinaria, el criterio cambia por completo. El modelo pasa a ser de “elección” y el parlamentarismo se torna en “negativo”. En efecto, de los candidatos sucesivamente propuestos por el Presidente del Parlamento respectivo es designado automáticamente como Presidente de la Comunidad aquel perteneciente al partido que tenga mayor número de escaños. Se produce de forma mecánica una “elección”, pues se abre una etapa procesal en la que entran en competencia numérica los candidatos propuestos durante el periodo ordinario y en la que el elemento determinante es el número de escaños del partido al que pertenece. Con esta elección no se busca otorgar al candidato con más escaños la confianza parlamentaria; únicamente designarlo Presidente de la forma más rápida posible. La confianza del candidato así seleccionado se presume del resultado de las urnas, concretado en el número de escaños conseguidos por su formación política, pero no se puede entender que cuenta expresamente con el apoyo parlamentario, porque éste le ha sido explícitamente negado en las diversas votaciones de la fase ordinaria.

El contraste entre los criterios de una y otra fase y la ausencia en los Estatutos de una relación entre ellos subvierte las bases del parlamentarismo negativo emanado de la fase extraordinaria. Se trata de un parlamentarismo negativo formulado en términos positivos, de “elección” o selección del candidato del partido con más escaños, pero ineludiblemente lastrado por los resultados de las votaciones adversas sufridas en la fase ordinaria por todos los candidatos. En el modelo de elección la presunción de confianza nace de la obtención de más votos –en este caso escaños– que los demás oponentes y el umbral de desconfianza lo marca la comparación con el candidato que más votos ha obtenido. Este modelo funciona cuando se dan dos presupuestos: una pluralidad de candidatos, lo que permite establecer la comparación y por tanto un umbral de desconfianza, y una comparación planteada en términos exclusivamente positivos o de apoyo a cada candidato, sin posibilidad de que quede expreso el grado de rechazo que suscita cada uno, ya que, si existiese constancia formal de éste, la presunción creada en términos positivos quedaría deshecha por los datos previos de un repudio explícito. Quiere esto decir que poco habría que objetar a que la elección del Presidente se hiciese con arreglo a este procedimiento previsto en los Estatutos AND y CAS-M, si se estableciese dentro de una opción general del legislador a favor del modelo de elección (por ejemplo, como en la regulación valenciana). Tal procedimiento podría valer tanto en la fase ordinaria, como método normal de designación del Presidente (aunque aquí ya no se podría hablar en rigor de forma parlamentaria de gobierno, sino de forma semipresidencialista), como en la fase extraordinaria, en cuanto método para resolver los reiterados empates habidos en la fase anterior como consecuencia de aplicar un modelo de elección al estilo del implantado en las legislaciones vasca, asturiana y valenciana. Pero es un contrasentido utilizar dos umbrales de desconfianza distintos y contrapuestos. No es coherente que en un mismo sistema general de designación del Presidente conviva un criterio que sólo admite como candidato electo a aquel que es aceptado por la Cámara y otro que admite que un candidato expresamente repudiado por ésta sea electo si pertenece al partido con más escaños, incluso aunque haya sido rechazado con una “hostilidad manifiesta” (mayoría absoluta en contra, si se utiliza el umbral previsto en el art. 31 del cap. 61 de la Const. sueca) o, sin llegar a ello, aunque hubiese sido rechazado por un número de votos en contra superior al cosechado por otro candidato no perteneciente al partido con más escaños (véase Auto TC 100/1984). En suma, un umbral de desconfianza quedaría contradicho por otro de muy distinta naturaleza.