

# Las elecciones locales de 2019 en Aragón: más vaivenes que cambios, de nuevo por el momento\*

Ricardo Chueca Rodríguez

## RESUMEN

Las elecciones locales de 2019 se han desarrollado sobre la misma base normativa, con alguna leve modificación en la LOREG, que no afecta a los procesos que estudiamos. Se mantienen las constantes poblacionales ya conocidas. Una gran urbe, diseminación del resto de la población por un territorio crecientemente despoblado y con una estructura de edad muy envejecida que exige una respuesta institucional que replique una demanda prestacional muy exigente. Ello repercute en la actuación de candidaturas y electores. Un único sistema electoral, con pequeñas variaciones de efectos desiguales, devuelve resultados imprevistos e incongruentes desde una lógica política y representativa. No se adivinan cambios que indiquen una alteración significativa de la estructura de competencia partidaria.

## ABSTRACT

The local elections of 2019 have been developed on the same normative base, with some slight modifications in the LOREG, which does not affect the processes that we study. The population constants already known are maintained. A large city spread out over an increasingly unpopulated territory and with a very old age structure that requires an institutional response that rep-

.....

\* Todos los datos utilizados proceden de las Bases de Datos del Instituto Nacional de Estadística, del Servicio de Información de Resultados Electorales del Ministerio del Interior y, para 2019, se trata siempre de cifras de resultados provisionales, según se indica en el ANEXO 2. El autor quiere expresar su agradecimiento a la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales, y a Juan Carlos Castro Fernández y Luis Roldán Alegre, Jefe de Gabinete y Secretario General respectivamente, de la Delegación del Gobierno en Aragón. Sin la ayuda de todos ellos toda habría sido mucho más difícil.

licates a very demanding demand for services. This has repercussions on the actions of candidates and voters. A single electoral system, with small variations of unequal effect, returns unexpected and incongruent results from a political and representative logic. There are no changes that indicate a significant alteration in the structure of party competition.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS ELECCIONES LOCALES. III. LA NORMATIVA REGULADORA DE LOS PROCESOS LOCALES. IV. EL DERECHO DE SUFRAGIO. V. LOS DIVERSOS SISTEMAS ELECTORALES. VI. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES. 1. Tendencias a nivel de Comunidad Autónoma (1987-2019). A. Niveles de participación. B. Estructura de la competencia partidaria. 2. Análisis por provincias. A. Huesca. B. Teruel. C. Zaragoza, VII. CONCLUSIÓN. VIII. ANEXOS

## I. INTRODUCCIÓN

Con la inexorabilidad que impone el art. 42.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) el Real Decreto 209/2019, de 1 de abril, (BOE, 79, 2 de abril) convocó, junto a otras, elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla para el 26 de mayo de 2019.

De modo no menos inexorable, y como viene ocurriendo cada cinco convocatorias locales, el mismo Boletín Oficial del Estado publicaba el Real Decreto 206/2019, de 1 de abril, por el que se convocaban elecciones de Diputados al Parlamento Europeo. Unas elecciones especialmente singulares, pues en realidad prefiguraban dos composiciones distintas del Parlamento Europeo y dos listas cerradas diferentes cuya activación, número de miembros de la Eurocámara y número de diputados elegibles, quedaba pendiente de las veleidades del interminable *Brexit*. Finalmente, el Europarlamento terminó componiéndose de 705 diputados (y no de 751) y, el electorado español eligió 59 diputados, sin que el votante lo supiera a ciencia cierta cuando votaba, pues, aunque la lista incluía un número de 54 escaños, el eventual abandono británico de sus 73 escaños, había quedado previsto *ad cautelam* en los acuerdos del Parlamento Europeo de 13 de junio de 2018 (46 de los 73 escaños se anularon y 27 se redistribuyeron en favor de un reparto entre los estados de tamaño medio dirigido a mejorar la proporcionalidad: de ahí esta especie de «propina representativa» para España)<sup>2</sup>.

.....

2 Quizá con claridad mejorable se da cuenta de ello parcialmente en una suerte de Preámbulo del RD 206/2019.

De modo que, a la complejidad que desencadenan el conjunto de procesos electorales que convencional y reductivamente denominamos como *locales*, se unía ahora el incremento del volumen logístico y de gestión que suponía la inclusión en las Mesas Electorales de una segunda urna en toda España, que se convertía en tercera en aquéllos territorios que siguen usando la misma fecha para renovar sus parlamentos autonómicos. Pero también –nunca debe olvidarse– de un segundo y de hasta un tercer Censo electoral diferentes para cada uno de los procesos.

FECHA ELECCIONES	ÁMBITO ELECCIÓN	ÓRGANOS ELEGIDOS
27 de septiembre de 2015	Autonómica	Parlament de Catalunya
20 de diciembre de 2015	Cortes Generales	Congreso de los Diputados y Senado
26 de junio de 2016	Cortes Generales	Congreso de los Diputados y Senado
25 de septiembre de 2016	Autonómica	Parlamento de Galicia Parlamento Vasco
21 de diciembre de 2017	Autonómica	Parlament de Catalunya
2 de diciembre de 2018	Autonómica	Parlamento de Andalucía
28 de abril de 2019	Cortes Generales Autonómicas	Congreso de los Diputados y Senado Cortes Valencianas
26 de mayo de 2019	Locales Europeas Autonómicas	Entes locales Parlamento Europeo 12 Parlamentos autonómicos

Si el cuarto domingo de mayo cada cuatro años constituye nuestro mayor y más voluminoso evento electoral, el añadido de las europeas suponía una nueva prueba también para la capacidad de participación político-electoral de los ciudadanos españoles, tan frecuentemente requeridos últimamente para reclutar los miembros de las Cortes Generales y varios parlamentos autonómicos<sup>3</sup>.

.....

3 El 26 de mayo, además de seleccionar una papeleta para su ente local y otra para elegir los representantes en el Parlamento Europeo, los ciudadanos de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja, decidieron la composición de sus parlamentos autonómicos. Y los ciudadanos vascos los miembros de sus Juntas Generales...

No es excesivo afirmar que hemos salido de casi cuatro años «electorales»; para bien y para mal<sup>4</sup>.

En el proceso electoral local estricto, en ámbito nacional, se convocó a 35 277 728 electores (35 104 986 en 2015), que eligieron 67 121 concejales (67 640 en 2015) e, indirectamente, 8131 alcaldes (8122 en 2015) y en torno a 1040 diputados provinciales de 48 Diputaciones de Régimen Común. A los que hay que añadir 157 consejeros de los siete Cabildos Insulares de Canarias y los 58 consejeros insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza. Sin olvidar los casi 3000 alcaldes pedáneos de las Entidades Locales Menores por convocatoria estatal.

A ellos deben sumarse la renovación de los cargos en 346 Concejos de Navarra<sup>5</sup>, varias Entidades Locales Menores de Extremadura<sup>6</sup> y de la Comunidad Valenciana<sup>7</sup>, así como en 48 Entidades Locales Autónomas de Andalucía<sup>8</sup>. Más la elección de los 13 miembros del Consell General d'Aran<sup>9</sup>

Pero recuérdese que el mismo día, y de modo simultáneo, se celebraron elecciones a asambleas autonómicas en Asturias, Cantabria, Navarra, Castilla y León, La Rioja, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Canarias, Islas Baleares, Aragón y Extremadura. Es decir, en todas las Comunidades Autónomas salvo Cataluña, Andalucía, Galicia, Valencia y País Vasco.

Todo ello supone un colosal esfuerzo, incluso meramente logístico. Se trata de organizar simultáneamente más de 23 194 locales electorales, en gran parte de las cuales se da una duplicidad o triplicidad de urnas, que son gestiona-

.....

- 4 Se celebraron además elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla, Consejo General de Arán, Concejos de Navarra, Cabildos Insulares Canarios, Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza, Entidades Locales Autónomas de Andalucía, Entidades Locales Menores de Extremadura y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana. Posteriormente y en elecciones de segundo grado tuvieron lugar las elecciones a Diputados Provinciales en aquellos territorios que todavía las mantienen.
- 5 Decreto Foral 35/2019, de 27 de marzo (BON 64, 2 de abril) de convocatoria de elecciones concejiles en Navarra.
- 6 Decreto 22/2019, de 1 de abril (DOE, 79, 2 de abril) por el que se convocan elecciones de vocales de las Juntas Vecinales de las entidades locales menores de Extremadura.
- 7 Decreto 47/2019, de 29 de marzo (DOGV, 2, 2 de abril) del Consell, de convocatoria de elecciones a entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.
- 8 Decreto 427/2019, de 1 de abril (BOJA, 63, 2-4) por el que se convocan elecciones a la Presidencia de las Entidades Locales Autónomas existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 9 Decret 73/2019, de 26 de març (DOGC, 7845, 2 de abril) de convocatòria d'eleccions al Consell General d'Aran.

das a través de 60 076 Mesas Electorales, en donde actuaron 180 228 personas en calidad de miembros titulares<sup>10</sup>. Sólo para elecciones locales se disponen un total aproximado de 215 000 urnas y 59 000 cabinas<sup>11</sup>. La Administración Central facilitó, para el conjunto de las elecciones locales y europeas un monto de 800 000 000 millones de papeletas, 36 millones de sobres y unos 900 000 manuales para los miembros de las Mesas<sup>12</sup>.

Sin embargo, tan ingente movilización de recursos supone un reto logístico que está perfectamente soportado por la Administración electoral entendida ahora en sentido amplio. Incluso cuando se produce la confluencia con las elecciones europeas. La integración normativa y la experiencia acumulada hace el resto, así como el proceso de racionalización de recursos protagonizado por las administraciones central y autonómicas.

Puede hablarse de un sistema complejo de muy alta calidad y rendimiento, que opera en una dinámica de continua mejora y racionalización.

CUADRO 1  
Estructura logística para elecciones locales. ARAGÓN  
Municipios, distritos, secciones, mesas y locales electorales

	ARAGÓN	HUESCA	TERUEL	ZARAGOZA
Municipios	731	202	236	293
Distritos	780	209	245	326
Secciones	1.451	286	285	880
Mesas electorales	2.177	412	331	1.434
Locales electorales	1.050	274	277	499

FUENTE: Oficina del Censo. INE.

Esta confluencia sin embargo no traslada su homogeneidad al comportamiento electoral. El votante aragonés, como el español en general, realiza un

.....

- 10 Lo que supone el reclutamiento de otros 360 456 ciudadanos como Vocales suplentes, lo que lleva el total de ciudadanos movilizados a estos efectos hasta los 540 684.
- 11 La Administración electoral proporciona un total de 37 millones de papeletas para elecciones locales. A ello debe añadirse el esfuerzo complementario que se realiza para las elecciones autonómicas por cada Comunidad autónoma.
- 12 Deberá añadirse el esfuerzo suplementario de proporcionar los formularios y documentación que exige cada una de las Mesas.

proceso de convergencia –distinto para cada sufragio– entre su preferencia y las opciones que se le ofrecen. Y ello explica que a lo largo de ese proceso, el factor ideológico posea una gran relevancia, pero no tanta como para impedir que el elector *divida* su voto en función del órgano representativo y factores de decisión de efecto y naturaleza parcialmente diferenciados, según el alcance y significado que atribuye a cada convocatoria electoral.

De modo que, si bien la acumulación de procesos en una única jornada electoral puede tener efectos políticos y movilizadores singulares, ello no se traduce mecánicamente en un alineamiento de voto para todos los comicios convocados.

Los electores aragoneses adoptan un patrón de decisión similar a la hora de transformar su preferencia en voto, pero ese mismo patrón no opera con los mismos factores de decisión en un número significativo de electores. Además de las diferencias inducidas por candidatos y mensajes distintos según elección, el escenario institucional de decisión resulta relevante; incluso a veces muy relevante.

La capacidad para concentrar procesos electorales es un activo importante de nuestro sistema democrático; y debe mantenerse. Sobre todo porque queda probado que la interacción política entre unos y otros es manejable y razonable. Hay interacción política si la situación lo provoca, pero no hay un nivel relevante de *contaminación* por causa de la coincidencia de procesos electorales<sup>13</sup>.

El escenario *multinivel* electoral posee una potencial capacidad de construcción de interrelaciones de toda clase, pero no de tal intensidad como para sugerir un patrón o *modelo de inferencias* políticas de alcance general. Para el caso de los resultados electorales locales esto es particularmente cierto. Resistencia a su extrapolación, más allá del efecto *gravitacional* que pueda inducir la coyuntura política general, es una característica de toda arena electoral local. En este sentido, pero no en otros, puede decirse que los procesos electorales locales son unas elecciones políticas *de segundo orden*.

Esa consideración convive con el hecho de que se trata de las elecciones más relevantes desde una determinada concepción de la política. Por ello son fácilmente discernibles del resto de los niveles políticos y electorales.

Son procesos que movilizan *políticamente* de modo intensamente político, recordando la definición weberiana de política como *técnica de distribución de bienes escasos*.

.....

13 El lector puede obtener apreciaciones complementarias sobre el tema en CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «Las elecciones locales de 2011 en Aragón», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, pp. 208-209; y «Las elecciones locales de 2015 en Aragón: más continuidad que cambio, por el momento», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2015*, pp. 239-343.

Obviamente cabe intentar *metaanálisis* de largas secuencias donde alinear factores políticos, componentes institucionales, cambios sociales y otros tantos factores relevantes en las arenas políticas locales, describir ideologías e intereses, y hasta acontecimientos circunstanciales de relevancia. Y emitir juicios de amplio espectro y largo alcance. Pero no es este, como el lector podrá comprender, el fin de estas páginas, harto más modesto.

## II. LAS ELECCIONES LOCALES

Las elecciones locales componen al menos los siguientes procesos.

1. Elección de Concejales.
2. Elección de Alcalde.
3. Elección de los Consejeros de los Cabildos Insulares del Archipiélago Canario.
4. Elección de los miembros de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
5. Elección de los Diputados de las Diputaciones Provinciales de Régimen Común
6. Proceso de elección de Alcalde de los municipios en régimen de Concejo Abierto.
7. Proceso de elección de Alcaldes Pedáneos de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

Se excluyen otros procesos electorales ya indicados cuya convocatoria y naturaleza son diferentes, aunque se celebren simultáneamente. Tal sería el caso, entre otros pero no sólo, de las diputaciones forales vascas o, entre nosotros, de los miembros de los Consejos Comarcales formados a partir de los resultados electorales locales.

Este estudio se ajusta, por razones de metodología y dimensión, exclusivamente a los procesos electorales de elección de concejales en los 731 municipios aragoneses.

Como se ha indicado en estudios anteriores de este mismo *Anuario* ya citado, dedicados a las elecciones de 2011 y 2015, la reforma del art. 184 LOREG operada por la LO 2/2011, de reforma de la LOREG, modificó el tamaño de los órganos municipales de representación introduciendo una subdivisión entre los municipios de menos de cien habitantes –a los que asignó un consistorio de tres concejales– y los municipios de entre 100 y 250 habitantes, a los que asignó un número de cinco concejales<sup>14</sup>.

.....

14 CHUECA RODRÍGUEZ, R.: *op. cit.*, pp. 211-212. Las reformas poseían gran entidad. Sobre la reforma de la LOREG citada, CHUECA RODRÍGUEZ, R. / GAVARA DE CARA, J.C.: *La re-*

Tal y como sostuvimos, estos cambios en la planta representativa de los pequeños municipios ha tenido un efecto *fuerte* a nivel nacional, y especialmente relevante en territorios con una elevada diseminación poblacional como es el caso de Aragón. Amplificado a su vez por una ponderación del sistema electoral empleado, voto limitado en el que el elector selecciona en estos municipios pequeños a dos candidatos si tres y a cuatro si el consistorio se compone de cinco [art. 184.b) LOREG]. Pero este sistema se ve de nuevo sometido, como indicábamos en anteriores Informes, a una segunda ponderación, a los efectos del cómputo de estos votos para la determinación de la composición política de la corporación provincial. De este modo el elector, con su único voto, elige de un lado a los miembros del consistorio, y, de otro, *produce* un resultado en votos –distinto y convencional– que sirve para computar, mediante una corrección aritmética, la magnitud de su presencia política en el órgano provincial.

Quizá se trate del único modo de dotar a localidades pequeñas o muy pequeñas de la estructura de gestión mínima precisa en todo municipio, por pequeño que fuere, intentando al tiempo evitar patologías representativas exorbitantes en la composición política del órgano de gobierno provincial. Un asunto éste de difícil solución.

Claro que todos estos remedios pueden verse también como consecuencia de la resistencia, francamente inmovible según parece, para afrontar –del modo que fuere– el espectacular número de municipios españoles y el ínfimo número de habitantes al que representan gran parte de ellos y cuya vida gestionan.

Comprobaremos, una vez más, los sensibles efectos de esta estructura poblacional y territorial sobre el sistema electoral aplicado; y sobre cualquiera otro imaginable.

### III. LA NORMATIVA REGULADORA DE LOS PROCESOS LOCALES

A diferencia de las diversas peripecias de las que dimos cuenta en Informes anteriores sobre las elecciones locales de 2011 y 2015, puede decirse que las elecciones de 2019 se han desarrollado en un entorno normativo pacificado<sup>15</sup>.

Salvo lo que a continuación indicamos.

\*\*\*\*\*

*forma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

15 Para los cambios experimentados en 2011 y 2015, CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «Las elecciones locales de 2011 en Aragón», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, pp. 11-12; y



Una LO 3/2015, 30 de marzo, de modificación de la Ley de Financiación de Partidos Políticos, una ley *ómnibus* en realidad, introdujo una serie de modificaciones en la LOREG mediante una Disposición Final Cuarta. Para lo que aquí interesa se trata de cambios en materia de financiación electoral: tarifas postales, (art. 59 LOREG); cambios en el inicio del procedimiento sancionador por el Tribunal de Cuentas si advirtiere en la fiscalización de las cuentas electorales irregularidades, posibilitando la conexión con el partido político de la candidatura (art. 134.2 LOREG); aplicación a los partidos políticos de sanciones por haber superado los límites de gastos electorales (art. 153.3 LOREG); mejoras en la financiación electoral local para candidaturas de implantación relevante (art. 193.3 LOREG).

Otra LO 2/2018, 5 de diciembre, de reforma de la LOREG, introdujo una importante reforma en el marco regulatorio del derecho de sufragio activo al derogar los apdos. b) y c) del art. 3 LOREG<sup>16</sup>. E introducir una enmienda de plano al régimen jurídico existente en la materia a través del nuevo párrafo 2: «Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera.» Una Disposición Final Octava reordenaba con efectos no precisados las situaciones jurídicas existentes: «A partir de la entrada en vigor de la Ley de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para adaptarla a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, quedan sin efecto las limitaciones en el ejercicio del derecho de sufragio establecidas por resolución judicial fundamentadas jurídicamente en el apartado 3.1.b) y c) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, ahora suprimidas. Las personas a las que se les hubiere limitado o anulado su derecho de sufragio por razón de discapacidad quedan reintegradas plenamente en el mismo por ministerio de la ley». Ello originó un fuerte debate, no tanto por la finalidad perseguida por la reforma, cuanto por algunos aspectos de su articulación concreta y en un entorno fuertemente batido por procesos electorales sucesivos que

.....

«Las elecciones locales de 2015 en Aragón: más continuidad que cambio, por el momento», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2015*, pp. 244-246.

16 Los apartados establecían lo siguiente:

«Artículo 3. 1. Carecen de derecho de sufragio:

b) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.

c) Los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento, siempre que en la autorización el Juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.»

impedían una aplicación pausada de una medida plausible en su intención pero de muy compleja implementación<sup>17</sup>.

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos, introdujo una Disposición Final Tercera y, a su través, una relevante modificación en el apdo. 3 del art. 39 LOREG orientada a mejoras técnicas del Censo Electoral<sup>18</sup>. Pero la inclusión de un nuevo art. 58 bis LOREG irrumpía finalmente en el campo regulatorio de las nuevas tecnologías, aunque de modo particularmente desgraciado. Dicho artículo, apellidado «Utilización de medios tecnológicos y datos personales en las actividades electorales», abría una auténtica caja de los truenos al disponer:

1. La recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas de las personas que lleven a cabo los partidos políticos en el marco de sus actividades electorales se encontrará amparada en el interés público únicamente cuando se ofrezcan garantías adecuadas.
2. Los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones electorales podrán utilizar datos personales obtenidos en páginas web y otras fuentes de acceso público para la realización de actividades políticas durante el periodo electoral.
3. El envío de propaganda electoral por medios electrónicos o sistemas de mensajería y la contratación de propaganda electoral en redes sociales o medios equivalentes no tendrán la consideración de actividad o comunicación comercial.
4. Las actividades divulgativas anteriormente referidas identificarán de modo destacado su naturaleza electoral.
5. Se facilitará al destinatario un modo sencillo y gratuito de ejercicio del derecho de oposición.

Una expeditiva STC 76/2019 de 22 mayo, avisó de la inconstitucionalidad de dicha norma pues [...] no ha fijado por sí misma, como le impone el art. 53.1 CE, las garantías adecuadas por lo que respecta específicamente a la recopila-

.....

17 Lo que forzó a la Junta Electoral Central a dos Instrucciones sucesivas, INSTRUCCIÓN 5/2019, de la Junta Electoral Central, de 11 de marzo de 2019, sobre aplicación de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad. E INSTRUCCIÓN 7/2019, de la Junta Electoral Central, de 18 de marzo, que da nueva redacción a la Instrucción 5/2019, de 11 de marzo de 2019, sobre aplicación de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

18 «[...] También serán atendidas las solicitudes de los electores que se opongan a su inclusión en las copias del censo electoral que se faciliten a los representantes de las candidaturas para realizar envíos postales de propaganda electoral. [...]».

ción de datos personales relativos a las opiniones políticas por los partidos políticos en el marco de sus actividades electorales. Ello constituye una injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales de gravedad similar a la que causaría una intromisión directa en su contenido nuclear. Por lo que en coherencia con este fundamento, y con plena coincidencia con el suplico del recurso de inconstitucionalidad, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad debe extenderse a la totalidad del apartado 1 del artículo 58 bis LOREG, incorporado a esta por la disposición final tercera, apartado dos, de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales».

Deberemos añadir aquí siquiera noticia de la importante STC 151/2017, de 21 de diciembre. En ella el TC afrontó un asunto originado en la reforma de 2011 de la LOREG y sobre cuyos problemas de constitucionalidad se había llamado respetuosamente la atención<sup>19</sup>. Según se sabe, el art. 197 ensayó una suerte de treta dirigida a asegurar las mayorías gobernantes iniciales en los consistorios, mediante el incremento de mayorías precisas para aprobar una moción de censura en tantos votos como concejales hubieran abandonado su grupo representativo inicial de pertenencia. La escasamente ingeniosa argucia no sólo no aseguraba su objetivo, sino que, para asegurarlo, como se encargó de advertir la mayoría del Tribunal, se llevaba por delante la esencia misma de la democracia representativa y la idea de representatividad que funda la legitimidad de los órganos municipales democráticos.

Sin embargo, en materia de elecciones locales, como hemos indicado, tras lo indicado en los Informes correspondientes a las elecciones de 2011 y 2015, donde se produjeron cambios normativos de cierta relevancia a nivel general y también aragonés, la situación para 2019 no ha sufrido cambios<sup>20</sup>.

Sigue pues vigente, y en sus términos, el D. 14/2011, «por el que se aprueba la relación definitiva de los municipios y entidades locales menores aragoneses que permanecen en régimen de Concejo Abierto en las próximas elecciones al amparo de la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos, y se publica la relación de municipios tradicionales, la de municipios y entidades locales de menos de 40 habitantes y la de aquéllos con una población de 40 a 99 habitantes que se registrarán mediante democracia representativa».

\*\*\*\*\*

19 CHUECA RODRÍGUEZ, R. / GAVARA DE CARA, J.C.: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, pp. 53-56.

20 Para las modificaciones en procesos anteriores remitimos a los Informes de 2011 y 2015 ya citados.

E igualmente su Anexo, con la relación circunstanciada de las poblaciones de cada provincia que se encuentran en una las situaciones acogidas en dicha norma<sup>21</sup>. Con el único cambio, que nos conste, del paso al modelo representativo del municipio de Los Pintanos, que funcionó mediante Concejo Abierto hasta las elecciones de 2015<sup>22</sup>.

#### IV. EL DERECHO DE SUFRAGIO

Como ya se indicó en el número 3 de este *Anuario*, la reforma de la LOREG mediante la LO 2/2011 ha introducido un criterio de rigor y seriedad que ha impedido el deterioro, que comenzaba a ser alarmante, del procedimiento de constitución del Censo Electoral para elecciones locales. Desde entonces, sólo puede votar en elecciones locales quien figure inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España<sup>23</sup>.

Así pues el Censo electoral para elecciones locales incluye a los ciudadanos españoles residentes en cada municipio, que se configura de modo automático en base al Padrón municipal que prácticamente se actualiza *en tiempo real* en la gran mayoría de municipios<sup>24</sup>. Para formalizar el Padrón, se está a lo dispuesto en los arts. 53 a 56 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RD 1690/1986, de 11 julio).

Recuérdese al respecto que, junto a los mecanismos de verificación asociados al Padrón, la LOREG dispone de un dispositivo contra los *empadronamientos de conveniencia*, práctica que se estableció para evitar manipulaciones

.....

- 21 También como ANEXO 1 en CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «Las elecciones...», *op. cit.*, pp. 253 y ss.
- 22 Decreto 35/2015, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza al municipio de Los Pintanos para regirse mediante ayuntamiento, en las próximas elecciones locales, respetuoso con la STC 210/2014.
- 23 El Censo Especial de Residentes Ausentes había pasado, para elecciones locales, de casi 119.000, en cifras redondas, en 1987, a 1 400 000 en 2010. Para los pormenores de la reforma, CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «Las elecciones locales...», *op. cit.*, pp. 217 y ss.
- 24 Las reformas en materia de Censo han sido relevantes en la LO 2/2011 de reforma de la LOREG. Puede consultarse CHUECA RODRÍGUEZ, R. / GAVARA DE CARA, J.C.: *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 31 y ss., 99 y ss. RD 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo, modificado por el RD 423/2011, de 25 de marzo. Y Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo, por la que se dictan normas técnicas para la actualización mensual del Censo Electoral (BOE, 73, 26 de marzo).

en la composición del electorado de pequeños municipios, consistentes en recurrir arteralmente a altas padronales masivas para alterar la composición del electorado mediante un incremento sesgado del número de electores, art. 39.4 LOREG<sup>25</sup>.

CUADRO 2  
Ciudadanos de la UE y de países con acuerdos con España  
con derecho a voto en elecciones locales. 2011-2019

	2011		2015		2019	
	ELECTORES	% S/CENSO	ELECTORES	% S/CENSO	ELECTORES	% S/CENSO
Total nacional	479.933	1,36%	464.074	1,34%	466.696	1,34%
Huesca	2.489	1,40%	2.770	1,65%	2.936	1,78%
Teruel	1.441	1,26%	1.319	1,24%	1.261	1,23%
Zaragoza	7.349	1,00%	7.156	1,00%	8.091	1,13%
Aragón	11.279	1,10%	11.245	1,14%	12.288	1,25%

FUENTE: INE.

Junto a los españoles residentes en el municipio, se incluyen los ciudadanos de la UE residentes y los naturales de aquéllos otros estados que tuvieran suscrito acuerdo de reciprocidad con España, de acuerdo a lo que dispuso el art. 8.1, p. 2 del Tratado de Maastricht, que forzó la reforma constitucional del art. 13.2 CE. por Ley de Reforma Constitucional de 27 de agosto de 1992<sup>26</sup>.

.....

25 Ha modificado también la fecha de referencia para elaborar el Censo, que pasa a ser el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria. Para el caso de las elecciones locales, significa que los datos poblacionales se referirán al día 1 de enero del año de convocatoria.

A fin de luchar contra los empadronamientos de conveniencia, la Oficina del Censo notifica, a los efectos de eventuales reclamaciones, las alteraciones estadísticamente discordantes comunicando la «Relación de las Entidades Locales que en los seis meses anteriores a la convocatoria han registrado un incremento de residentes significativo y no justificado y que han dado lugar a la comunicación a la JEC prevista en el artículo 30.c) de la LOREG». Para la impugnación, sigue vigente la Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre las reclamaciones administrativas relativas a las modificaciones en el censo electoral que pueden realizar los representantes de las candidaturas o de las formaciones políticas en aplicación de lo dispuesto en los arts. 38 y 39 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

26 En este caso la inclusión no es automática. Requiere de ciertas actuaciones por parte de los ciudadanos comunitarios.

Estas cifras son de electores, no de votantes. Se trata pues de residentes que *pueden* votar, aunque no sabemos el grado de participación que pueda darse entre ellos. Todo indica que, tratándose de elecciones tan próximas como las locales, y teniendo en cuenta que, de un modo u otro, figurar en el CERE requiere realizar una actuación ante las administraciones de acuerdo a la normativa reguladora mencionada, debería darse un bajo nivel de abstención.

## V. LOS DIVERSOS SISTEMAS ELECTORALES

Deberemos recordar que las elecciones locales incluyen una variada gama de sistemas electorales de muy diverso efecto, que pretenden adaptarse a los diversos tamaños de municipios y al elevadísimo número de entes locales existentes.

La variedad se produce a partir de dos características.

La primera guarda relación con el efecto que produce un sistema electoral como consecuencia de la relación entre la fórmula de conversión de votos en escaños, la fórmula D'Hondt, que devuelve una proporcionalidad sólo significativa a partir de los municipios que eligen 7 concejales. Es decir, que el sistema resulta proporcional cuando la fórmula se aplica a circunscripciones de tamaño igual o superior a siete representantes. Pero por debajo de dicha cifra (3 o 5 concejales) no puede devolver proporcionalidad políticamente significativa. Ello sitúa la eventual ventana de proporcionalidad a partir de los municipios con una población superior a 250 habitantes, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 179 LOREG. De otro lado, y en las grandes urbes, puede operar la barrera electoral que cifra en el 5 % el porcentaje de votos válidos obtenidos para concurrir al reparto de concejalías, art. 180 LOREG.

.....

La norma reguladora sigue siendo la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA72264/2010, de 20 de julio, (BOE, 27 de agosto) por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con Acuerdos para las elecciones municipales. A ello debe añadirse la Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Oficina del Censo Electoral, por la que se establecen los procedimientos y se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción en el censo electoral de residentes en España de nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales. (BOE, 269, 6 de noviembre).

En las elecciones locales de mayo de 2019 pudieron ejercer su voto los ciudadanos de todos los Estados miembros de la UE residentes en España que lo solicitaron a través de la normativa citada. Igualmente los ciudadanos pertenecientes a los Estados que mantenían acuerdos, a saber: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

La segunda variedad del sistema guarda relación con los sensibles cambios del sistema electoral para las elecciones en los municipios con poblaciones inferiores a 250 habitantes que no se rijan por el sistema de Concejo Abierto. El art. 184 LOREG establece un sistema electoral distinto al anterior. El sistema electoral es mayoritario: obtienen la concejalía quienes más votos cosechan. El voto es corregido o limitado: en los municipios inferiores a 100 habitantes, donde se eligen tres concejales el elector vota tan sólo a 2 candidatos; mientras que en aquéllos cuya población oscila entre 100 y 250 habitantes, se eligen cinco concejales, aunque el elector sólo vota a un máximo de cuatro candidatos. La lista de candidatura es, además, abierta en ambos supuestos.

Recuérdese además que, en este segundo caso, el cómputo de los votos obtenidos, a efectos de la distribución entre candidaturas de los escaños de la Corporación provincial, se rige por la regla contenida en el art. 205.2 LOREG. Ello habilitaría poder afirmar que en estos municipios se aplican dos sistemas electorales: uno para la elección de los miembros del consistorio y otro, distinto, en la regla de cómputo de sufragios precisa para la distribución de las cuotas de representación entre candidaturas en la competencia por los puestos de Diputado Provincial. Esta singularidad, en un territorio con el número y tamaño de municipios reflejado en el CUADRO 3, supone una variante del sistema de gran relevancia en la configuración de los órganos locales representativos.

CUADRO 3

**Municipios s/núm. concejales y tamaño municipio 2011-2019. ARAGÓN**

HABITANTES	CONCEJALES	NÚM. MUNICIPIOS			% S/TOTAL		
		2011	2015	2019	2011	2015	2019
100	3	153	173	210	20,96	23,67	28,73
101-250	5	239	233	212	32,74	31,87	29,00
251-1.000	7	225	212	205	30,82	29,00	28,04
1.001-2.000	9	53	53	48	7,26	7,25	6,57
2.001-5.000	11	37	37	32	5,07	5,06	4,38
5.001-10.000	13	11	10	11	1,51	1,37	1,50
10.001-20.000	17	9	9	9	1,23	1,23	1,23
20.001-50.000	21	2	2	2	0,27	0,27	0,27
50.001-100.000	25	1	1	1	0,14	0,14	0,14
>600.000	31	1	1	1	0,14	0,14	0,00

FUENTE: INE.

Los datos indican que continúa avanzando la inexorable tendencia, observada en Informes anteriores, al incremento del número de municipios en donde el sistema electoral es de planta mayoritaria con levísima corrección mediante el sistema de voto limitado descrito. Si tenemos en cuenta que, con absoluta certeza hasta el rango de 5 concejales, podemos afirmar que estamos más cerca, en su funcionamiento y efectos, de un sistema mayoritario que de uno proporcional –más allá de la denominación de la fórmula que se aplique– podremos concluir que el 57,73 % de los municipios aragoneses se reclutan mediante un sistema mayoritario<sup>27</sup>.

Una evolución pormenorizada en los CUADROS 3 y 4 y GRÁFICO 1, están en la base de la explicación de los resultados obtenidos por candidaturas altamente especializadas en adaptarse al *terreno electoral*, según hemos visto ya en anteriores Informes y corroboraremos con respecto a las últimas elecciones de 2019.

CUADRO 4

### Distribución municipios según tamaño y provincia. 2011-2019

NÚMERO DE HABITANTES	HUESCA			TERUEL			ZARAGOZA		
	2011	2015	2019	2011	2015	2019	2011	2015	2019
>100	6,93	10,89	14,36	33,90	33,90	41,10	21,16	23,67	28,67
101-250	39,60	37,13	36,63	32,63	32,63	29,24	27,30	31,87	23,55
251-1.000	37,62	36,63	35,15	24,58	24,58	22,03	30,72	29,00	27,99
1.001-2.000	9,41	8,91	7,43	4,24	4,24	3,39	8,19	7,25	8,53
2.001-5.000	2,97	2,97	2,97	3,39	3,39	2,97	7,85	5,06	6,48
5.001-10.000	0,50	0,99	0,99	0,42	0,42	0,42	3,07	1,37	2,73
10.001-20.000	2,48	1,98	1,98	0,42	0,42	0,42	1,02	1,23	1,37
20.001-50.000	0,00	0,50	0,00	0,42	0,42	0,42	0,34	0,41	0,34
50.000-100.000	0,50	0,50	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
>600.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,14	0,34

FUENTE: INE.

.....

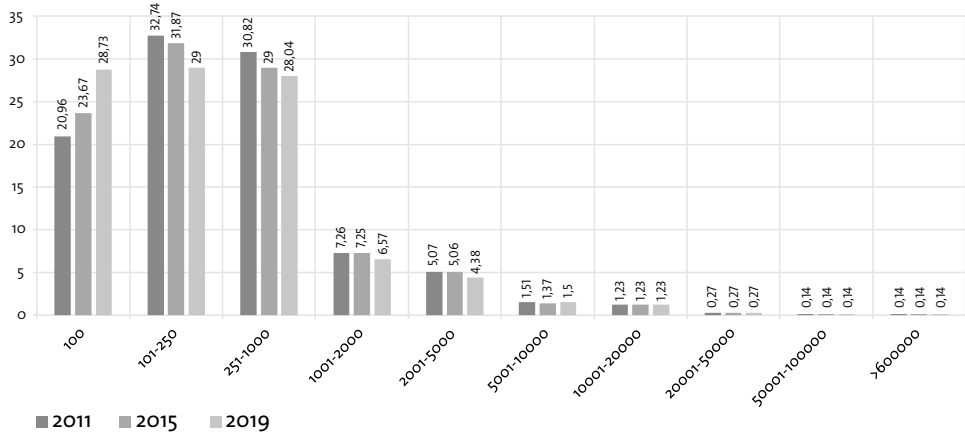
27 Dos indicaciones importantes. Una, estadística, para advertir que no hemos depurado aquellos municipios que se rigen por modelos no representativos. Y otra técnica: la afirmación de que el sistema que resulta en la práctica sea mayoritario no incide en ningún caso sobre la representatividad de los elegidos, ni obviamente sobre la legitimidad de la corporación municipal. No hay más democracia en uno que en otro sistema, siempre que se respeten las coordenadas constitucionales y legales como es el caso. Más apreciaciones en CHUECA RODRÍGUEZ, R.: «Las elecciones...», *op.cit.*, pp. 222-223.



El GRÁFICO 1 ofrece una imagen significativa de la estructura municipal aragonesa, delatando la imagen dominante de municipios que se componen mediante procesos electorales de fuerte sesgo mayoritario, lo que condiciona sustancialmente a los actores políticos, el modo de competencia electoral y, desde luego, a los propios electores, según es fácilmente deducible.

Puede sin duda hablarse de una característica que trasciende el ámbito estrictamente electoral, pues estos factores de base poblacional definen la naturaleza demográfica misma de Aragón y son, por tanto, elementos constitutivos del escenario electoral local. Como de tantos otros.

GRÁFICO 1  
**Distribución municipios según población  
 2011-2019. ARAGÓN**



FUENTE: INE.

Tan intensa diseminación de municipios muy pequeños prefigura una desequilibrada configuración del universo institucional local. Similar, por otro lado, a gran parte de los municipios españoles, pero con una extremosidad parangonable a los casos más agudizados a nivel nacional.

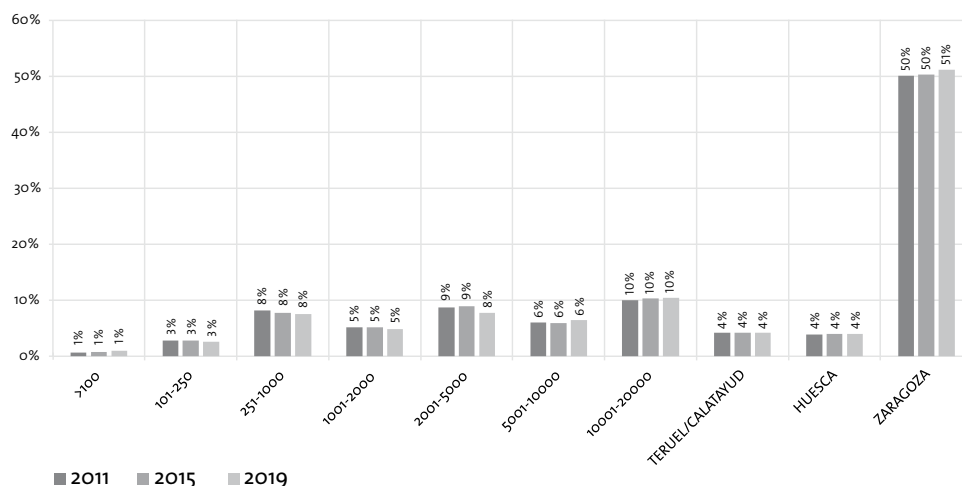
El CUADRO 4 nos sitúa ante unos desequilibrios poblacionales e institucionales que, con el número y tamaño de los actuales municipios aragoneses, hacen realmente difícil una propuesta de racionalización de la representación territorial.

El GRÁFICO 2 indica claramente el desequilibrio que indicamos. Uno de cada dos aragoneses vive en el municipio de Zaragoza. Cifra que se está disparando progresivamente al amparo de la conurbación que, con los correctivos de la

crisis urbanística de la pasada década, sigue su proceso imparable. A lo que hay que añadir las dinámicas centrípetas que genera la capital de Aragón. Lo que, correlado con los datos del CUADRO 4, indica que el 12 % de la población aragonesa precisa, para su organización territorial, del 85 % de la arquitectura institucional municipal. Un dato que pugna con cualquier diseño de racionalidad organizativa, también en el aspecto electoral.

GRÁFICO 2

### Distribución poblacional s/tamaño municipio 2011-2019 ARAGÓN



FUENTE: INE.

## VI. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS ELECTORALES

### 1. TENDENCIAS A NIVEL DE COMUNIDAD AUTÓNOMA (1987-2019)

Como hemos dicho, la arena electoral local aragonesa posee unas singulares características. Ello dificulta la utilización de algunas herramientas del arsenal metodológico característico de los análisis de los sistemas y procesos electorales.

Es evidente que nueve procesos electorales celebrados en treinta y cinco años al amparo de las mismas reglas, establecidas por la LOREG en 1985, ofrecen una muestra en volumen, variedad y variabilidad de resultados suficiente para establecer algunas consideraciones y tendencias. Ahora bien, como venimos recordando en anteriores Informes, se trata de estimaciones que, en lo que se refiere a valoraciones de carácter político, deben ser tomadas con mucha reserva. Sin embargo, desde el punto de vista politológico, el funcionamiento del sistema

electoral local en los municipios aragoneses está lleno de interés. Nunca como en nuestro caso es tan cierto que una misma planta de sistema electoral muta, o puede mutar, al aplicarla a mapas poblacionales tan extremos como el aragonés.

En el caso de Aragón debe recordarse además que, por su tamaño, desequilibrio poblacional y estructura institucional autonómica, las elecciones locales, especialmente en *la gran urbe* pero no sólo, están sujetas al menos a dos interpretaciones o, a veces incluso, a dos *versiones* de una misma realidad política, que conviven de modo a veces sorprendentemente complementario. El votante local expresa su decisión de selección de los cuadros políticos de su ayuntamiento, pero no está en condiciones de prever la consecuencia, siempre tan esperable como imprevisible en su efecto, que puede causar en otras instituciones representativas, locales o no. Y ello porque el proceso electoral local es, junto a lo dicho, una parte de la inevitable maraña de interrelaciones que le vincula a lo que resulta de las elecciones autonómicas que se celebran, y se han celebrado siempre hasta ahora, junto con las elecciones locales. A ello debe unirse al mismo tiempo el «segundo efecto» de la elección de las tres corporaciones provinciales.

De modo que las elecciones celebradas el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, induce un potencial cataclismo en donde cualquier escenario institucional está expuesto a la voluntad de los ciudadanos, tanto a la directamente expresada como a los efectos que esa misma voluntad haya podido desencadenar en instituciones de otro tipo y naturaleza. Se trata de un proceso que, en una jerga algo *snob*, está de moda calificar como un escenario *multinivel*. Pero en nuestro caso quizá sea más correcto calificarlo de *enigma*. El modo en cómo se concilien resultados políticos hereróclitos está siempre sujeto a una suerte de *descodificación* en clave institucional, aunque gestionada de acuerdo al acuerdo político y a la negociación, a partir de la voluntad inicialmente expresada por los votantes.

Al parecer, y con la prudencia que este tipo de afirmaciones exige, podríamos decir que se trata de un patrón ya institucionalizado del proceso político electoral *local-autonómico-provincial* aragonés. Hay claros síntomas de un acomodo generalizado de electores y actores políticos a este singular modo de hacer las cosas. Estamos seguramente ante un encaje entre sistema electoral, estructura institucional y comportamiento político y electoral. Y, si bien se mira, difícilmente podría ser de otro modo dados los determinantes datos poblacionales e institucionales indicados.

Por otro lado, el *modo de hacer* de las fuerzas políticas aragonesas se ha adaptado a esta suerte de incertidumbre, relativa pero perpetua, respecto del *resultado final* en que terminará fraguando el *resultado electoral*. Esto sería una marca indeleble, una suerte de *denominación de origen* del sistema representativo e institucional local aragonés. Nada pues relacionado con el *modo de ser* arago-

nés, sino con una serie de causas estructurales que ha condicionado siempre, y determinado a veces, el modo de organización y comportamiento de las principales fuerzas políticas aragonesas. Como lo hace sin duda alguna con electores y candidaturas, según venimos diciendo.

CUADRO 5  
Resultados Aragón 1987-2019<sup>28</sup>. Porcentaje s/vv

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
CHA	0,51	1,69	4,03	8,53	12,75	8,90	8,02	6,29	4,60
C's	—	—	—	—	—	—	—	7,90	12,83
IU*	5,52	6,40	9,13	3,82	3,52	4,64	5,95	15,44	
PAR	20,78	21,23	16,95	13,67	12,31	14,33	11,71	8,88	6,39
Podemos Equo	—	—	—	—	—	—	—	—	4,38
PP	16,43	22,21	40,37	39,00	31,67	31,08	37,91	27,93	23,94
PSOE	41,11	43,70	28,13	33,74	37,72	39,69	32,28	26,50	32,56
VOX	—	—	—	—	—	—	—	—	4,11

\* En 2015 con IU-ZGZ en Zaragoza, CAMBIAR en Huesca (Plataforma Ciudadana, IU, Puyalón y Equo) y G:IU-LV (Ganar: IU-Los Verdes) en Teruel. Se excluyen candidaturas irrelevantes por su magnitud o que han carecido de continuidad

FUENTE: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

CUADRO 6  
Resultados Aragón 1987-2019<sup>29</sup>. Cifra absoluta de concejales

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
CHA	2	16	39	80	196	228	185	164	148
C's	—	—	—	—	—	—	—	53	192
IU*	61	67	84	49	37	47	49	102	37
PAR	896	1.115	1.050	925	907	983	991	918	658

.....

28 Se incluyen tan sólo las magnitudes y fuerzas políticas que representan tendencia. Para 2015 hay algunos problemas. Especialmente el que representa la forma en que ha concurrido IU, con estrategias diferenciadas por provincias.

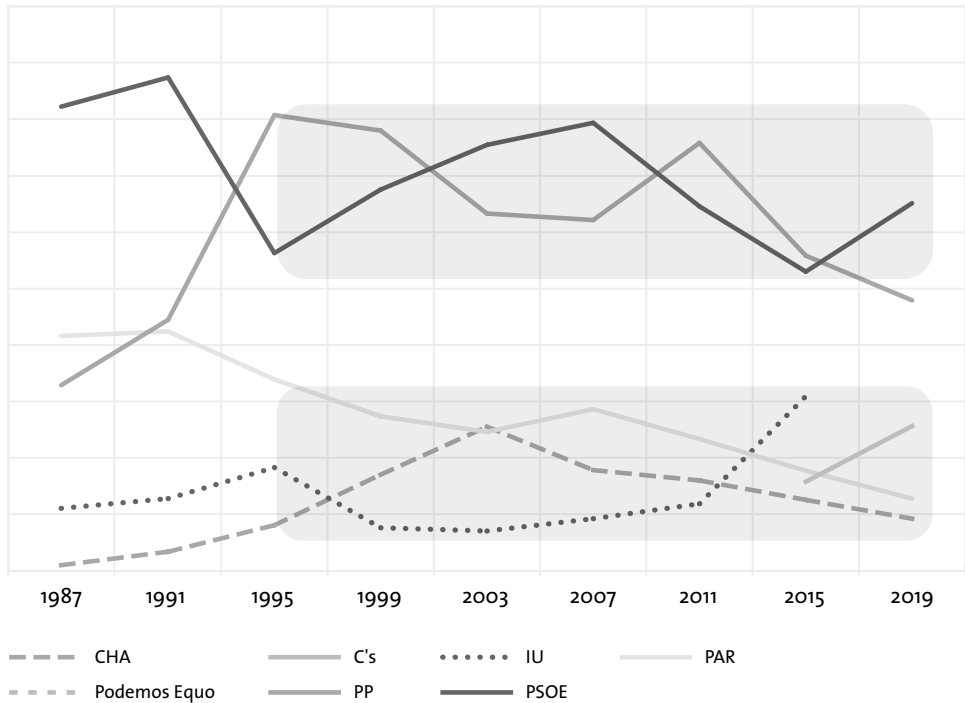
29 Se incluyen tan sólo las magnitudes y fuerzas políticas que reflejan tendencia. Para 2015 y 2019 hay algunos problemas para representar algunas fuerzas, especialmente IU y Podemos, pero ello no afecta al modelo significativo de competición electoral representado.

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
Podemos Equo	—	—	—	—	—	—	—	—	25
PP	772	955	1.472	1.658	1.296	1.103	1.327	1.230	1.164
PSOE	1.933	2.087	1.638	1.477	1.726	1.822	1.720	1.707	1.775
VOX	—	—	—	—	—	—	—	—	20

\* En 2015 con IU-ZGZ en Zaragoza, CAMBIAR en Huesca (Plataforma Ciudadana, IU, Puyalón y Equo) y G:IU-LV (Ganar: IU-Los Verdes) en Teruel. Se excluyen candidaturas irrelevantes por su magnitud o que han carecido de continuidad.

FUENTE: Ministerio del Interior. Elaboración propia.

GRÁFICO 3  
**Evolución electoral por candidatura. ARAGÓN 2011-2019**  
 Porcentaje s/vv



FUENTE: INE. Elaboración propia.

Las elecciones celebradas en 2019 mantienen la estructura partidaria de *doble competencia* que hemos visto en procesos anteriores. Una competencia por la victoria electoral entre los dos grandes partidos a nivel estatal y también re-

gional, PP y PSOE, y una segunda estructura de competencia donde se dirime, indirectamente, quién de los dos grandes partidos liderará las mayorías de gobierno en la medida en que las mayorías absolutas no son costumbre en los municipios de tamaño medio y grande. La entrada de C's ha vuelto a acreditar el papel determinante de los *segundos partidos* en el modelo aragonés. Y, a pesar de significativas oscilaciones en PP y PSOE, el *modelo* no parece resentirse. Obviamente debe volver a recordarse que se trata de un análisis en términos agregados que no debe ocultar la individualidad y particularidad de cada una de las arenas electorales concretas, así como, digámoslo de nuevo, su muy diferente naturaleza atendida su dimensión poblacional.

Ciertamente estas elecciones de 2019 han visto oscilaciones importantes. El PP ha caído en los dos últimos comicios locales un 10 y un 4 % acercándose a su segundo peor resultado de la serie histórica que analizamos (1991). El impacto electoral de 2015, la gran sangría electoral, sobre los dos grandes ha sido gestionado con desigual éxito en 2019. En todo caso la lógica de las «dos ligas», la de quien vence y quién decide quién gobierna, sigue respetando la constante reflejada en el GRÁFICO 3, con la lógica adaptación al universo local.

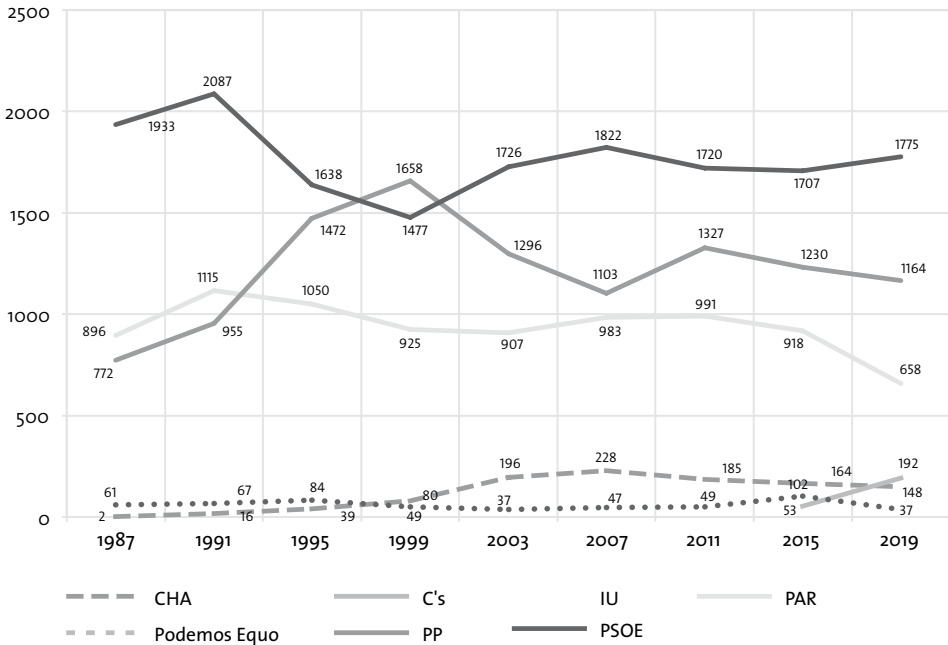
De nuevo reiteramos la prevención simplificadora de los apresurados análisis de flujos agregados. Todos ellos fueron desmentidos en gran medida por los análisis poselectorales para las elecciones de 2015. En especial aquellos referidos a C's e IU. Las sumas aritméticas no se compadecen normalmente con las políticas. Salvo en la noche de las elecciones.

Seguimos pues, hasta el momento, con este ya familiar doble modelo de competencia partidaria surgido en la década de los noventa del siglo pasado. Por más que nada sea eterno.

El GRÁFICO 4 confirma seguramente la apreciación anterior. Los dos partidos mayoritarios a nivel estatal, más la especialización del PAR ampliamente probada en la capilarización muy selectiva del territorio, ponen de manifiesto una sólida implantación territorial de PP, PSOE y PAR en el plano institucional. Con perfiles muy distintos y territorialmente desequilibrados para alguno de ellos como veremos. Pero todo indica que el modelo de explotación del éxito electoral que ha caracterizado al PAR está en decadencia. La línea de tendencia comienza a parecer consistente.

La arena local, tan prometedora para algunas formaciones políticas denominadas *emergentes* en 2015, ha puesto de manifiesto su exigencia en 2019. Competir por el territorio, pues en eso consisten las elecciones locales, requiere organización, aparato, *implantación* en definitiva. Y, en este sentido, el término emergente ha sido más preciso de lo que parecía. Siempre quedará abierta la discusión sobre estas organizaciones, claramente Podemos y C's, y sobre la des-

GRÁFICO 4  
Concejales obtenidos. ARAGÓN 2011-2019



FUENTE: INE. Elaboración propia.

compensación entre la implantación tan relativa y sus objetivos políticos definidos como máximos. Aunque también puede pensarse que no han conseguido plasmar una organización partidaria, un aparato en definitiva, por falta de implantación y, por consiguiente, carencia de cuadros en número y calidad suficiente para acometer con garantías de éxito la lucha por el poder político en el territorio. En un sistema democrático estable la implantación territorial requiere un esfuerzo de largo aliento y una organización extremadamente compleja y dotada de un alto nivel de recursos materiales y personales constantes y sólidos. Como anticipábamos en el Informe de 2015, y reiteramos ahora, se trata de organizaciones aglutinadas en torno a un mensaje y un líder como referente que, a pesar de su distinta orientación política dentro de una elasticidad tan llamativa, componen una *franquicia electoral* pero quizá también ya política.

Parece fuera de duda que ambas fuerzas han dejado una profunda huella en las fuerzas políticas clásicas, que han asumido una parte no menor de sus mensajes. Pero también parece cierto que las elecciones de 2019 han evidenciado que su reino no es el del mundo local. La pregunta sería si la denominada *nue-*

va política supone una alternativa a la antigua política, o tan sólo propone una adecuación de prácticas políticas sobrepasadas por los nuevos modos de comunicación, no sólo digitales. ¿Es posible la política democrática local sin organizaciones capaces de capilarizar el territorio a través de la periódica renovación de las instituciones locales mediante procesos democráticos? Reiteremos que, como decíamos en 2015, habrá que esperar y ver.

El éxito en la implantación en un territorio despoblado y con una elevadísima diseminación poblacional en centenares de municipios pequeños y muy pequeños nos devuelve, como vemos, un modelo de competencia partidaria en el que la capilarización del territorio, la respuesta organizativa en suma, es determinante. Pues bien, en las elecciones de 2019, el 86,6 % de los concejales electos, concurren bajo las siglas de PSOE, PP o PAR. Casi 9 de cada 10 concejales concurren y obtuvieron el cargo representativo en sus listas. Y el modelo subyacente a esta complejidad organizativa y política no sólo permanece, sino que los últimos comicios locales apuntan a un todavía mayor reforzamiento.

#### A. Niveles de participación

Se mantienen en este punto las líneas básicas de tendencia reflejadas en Informes anteriores. Especialmente la divergencia entre la evolución poblacional y la del Censo electoral.

CUADRO 7  
Población y Censo Electoral. ARAGÓN 1987-2019. Cifras absolutas

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
Población	1.184.295	1.201.344	1.204.185	1.183.234	1.217.514	1.277.471	1.347.095	1.325.585	1.320.586
Censo electoral	928.589	961.154	994.361	1.017.080	1.019.187	1.024.514	1.002.585	1.000.375	982.334

FUENTE: INE.

La divergencia en la evolución mantiene una amplia horquilla, que pone en cuestión el recurso en ciertas normas electorales a la cifra de población para la regulación de determinados aspectos del sistema electoral, al que aludiremos a continuación.

La desviación o divergencia es tendencial y, como se ha dicho, es una variable dependiente de la movilidad de la inmigración, especialmente de aquella parte de sus integrantes que no disponen de derecho de voto o, en menor medida, que no realizan las gestiones para incorporarse al Censo electoral de las elecciones locales pudiendo hacerlo.



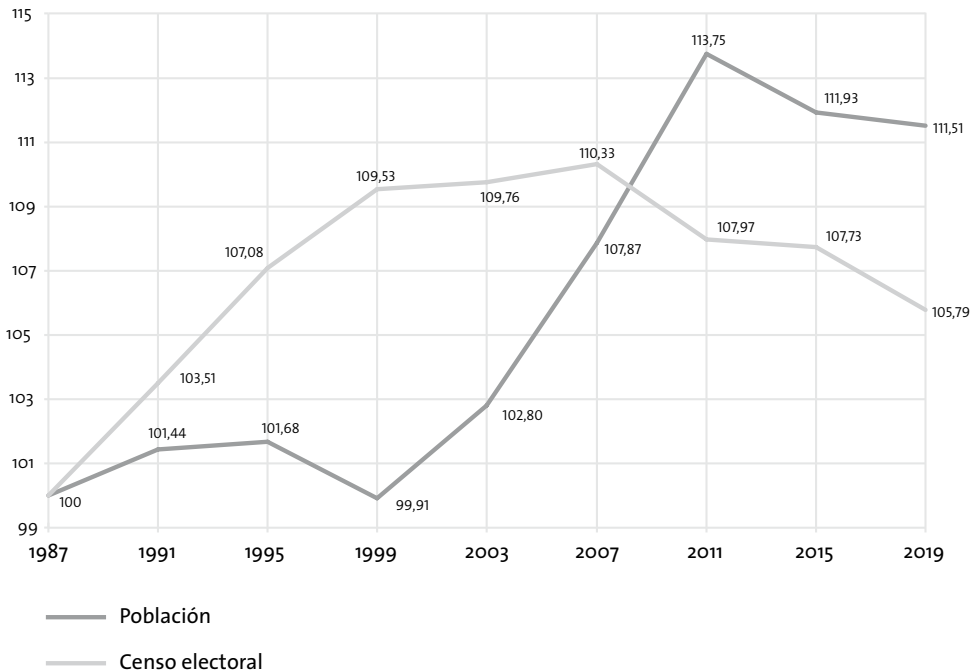
CUADRO 8  
**Población y Censo Electoral. ARAGÓN 1987-2019. Base 100=1987**

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
<b>Población</b>	100,00	101,44	101,68	99,91	102,80	107,87	113,75	111,93	111,51
<b>Censo electoral</b>	100,00	103,51	107,08	109,53	109,76	110,33	107,97	107,73	105,79

FUENTE: INE.

Recuérdese que la caída del Censo en 2011 está directamente relacionada con la modificación operada por la LO 2/2011 de reforma de la LOREG, que privó del voto a los ciudadanos españoles no residentes en un municipio español.

GRÁFICO 5  
**Población y Censo Electoral. ARAGÓN 1987-2019**  
 Base 100=1987



FUENTE: INE.

La divergencia población-censo incide no sólo en lo relacionado a la financiación electoral<sup>30</sup>. Piénsese en municipios en donde una demanda intensiva de mano de obra no cualificada podría llegar a situaciones en que pudiera haber más vecinos inmigrantes que vecinos electores, como se ha casi alcanzado en algunos municipios españoles con demanda intensiva de mano de obra no especializada.

En fin, en todo caso sigue cumpliéndose la regla de que la participación electoral en elecciones locales es mayor cuanto menor el tamaño del municipio. Lo que explica que el porcentaje de participación ponderado se eleva cuanto mayor es el número de municipios pequeños o muy pequeños de la provincia correspondiente. Con frecuencia ello guarda relación también con la percepción subjetiva que el elector abriga sobre el grado de competitividad de la elección concreta. En los pequeños municipios las elecciones tienden a ser competidas, por factores de variado tipo, no necesariamente de naturaleza política partidaria, deducibles de las redes de relaciones informales tan importantes en los pequeños enclaves rurales.

De cualquier modo, la participación electoral, considerando el carácter simultáneo con las elecciones autonómicas ya tradicional, lleva a pensar que se ve favorecida por el entrecruzamiento de factores movilizados de doble efecto. Podrían darse, por usar una palabra tan al uso, sinergias entre los factores movilizados de ambos procesos electorales. Y, desde luego, las figuras gráficas de participación electoral en ambos procesos lo sugieren. Es una hipótesis no contrastada, pero bastante verosímil.

Con todo, lo más importante consiste en medir con precisión en qué medida y en base a qué elementos de decisión, cuántos electores, y qué tipo de electores, discriminan en clave política el voto entre una y otra urna. Es decir, en qué medida los electores aragoneses *dividen* el voto, y en base a qué motivos.

CUADRO 9

**Participación. ARAGÓN y Provincias 1987-2019**

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
ARAGÓN	69,70%	64,36%	71,15%	65,01%	70,68%	66,28%	69,34%	68,04%	68,26%
Huesca	69,51%	68,33%	72,90%	68,12%	72,73%	69,55%	71,23%	68,71%	68,80%
Teruel	68,34%	70,03%	74,25%	71,63%	75,81%	73,64%	74,95%	72,20%	73,09%
Zaragoza	70,01%	62,33%	70,19%	63,15%	69,36%	64,32%	68,02%	67,26%	67,44%

FUENTE: INE.

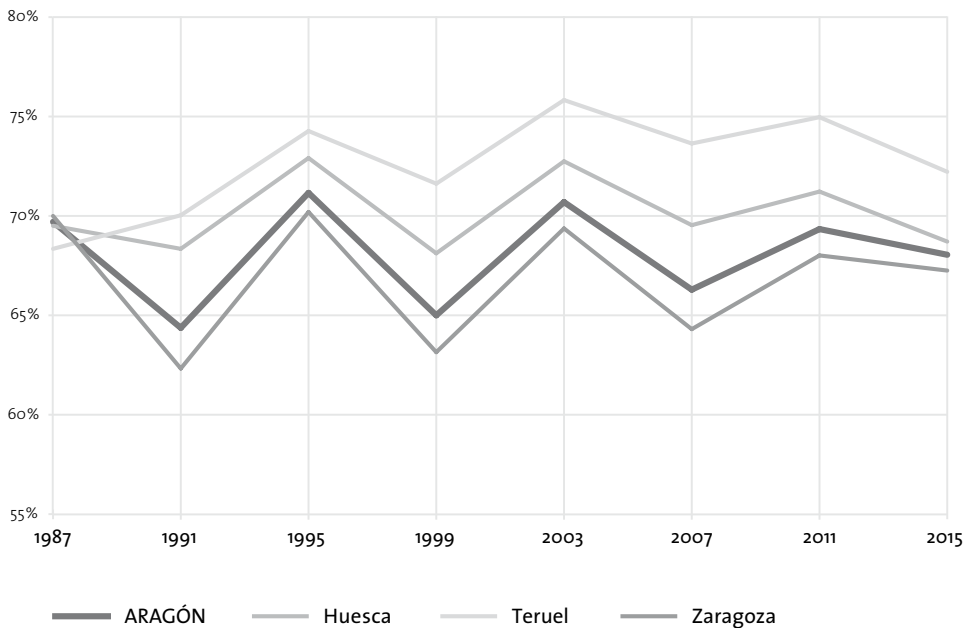
.....

30 Por poner un mero ejemplo, la cifra límite de gastos electorales en elecciones locales se indicia a la población y no al número de electores existente en el censo de la localidad. Lo que no parece tener una explicación razonable. Cfr. art. 193.2 LOREG.

A la vista de las magnitudes de participación en 2019 se mantiene la tendencia a unas elecciones de competitividad *media o media-alta*, con relación a la tendencia histórica. Y, de nuevo de acuerdo con los patrones habituales, la oscilación guarda relación con el grado de competitividad de cada elección. Al tratarse de elecciones simultáneas pero fragmentadas en múltiples microcompeticiones, las oscilaciones, salvo que reflejen elecciones competidas en la ciudad de Zaragoza, presentan unas oscilaciones no significativas.

Así pues los patrones de participación provinciales son fieles a un modelo muy estable. Teruel posee una tendencia movilizadora muy significativa, apoyada seguramente en factores de diverso signo. Y Zaragoza es la más abstencionista, lo que se explicaría por diversas razones, entre las que no sería menor el volumen de electores de la ciudad de Zaragoza, que por sí mismo produciría un significativo número de abstencionistas *técnicos*. El modelo de patrón gráfico refleja un patrón de alternancia de elecciones competidas y no competidas. Pero pudiera ser otra la explicación.

GRÁFICO 6  
Participación. ARAGÓN y Provincias. 1987-2019



FUENTE: INE.

## B. Estructura de la competencia partidaria

Las elecciones de 2019 reflejan cambios en el escenario de cinco partidos de las elecciones de 2015, que, además de candidaturas locales o de alcance territorial limitado, registraron la débil emergencia local de Ciudadanos, más volcada en el ámbito nacional, junto a un flujo de coaliciones variadas protagonizadas por IU, que, junto a Podemos, le permitió unos resultados superiores a la tendencia de las últimas convocatorias locales.

Quedó pendiente pues, en el Informe de 2015, la respuesta a la pregunta acerca del carácter de los cambios del escenario electoral habitual de las últimas décadas.

Que estemos en el comienzo de una estructura de competencia partidaria más compleja; o en un proceso de transformación por renovación o sustitución de los actores políticos; o, finalmente, que nos encontremos ante unas oscilaciones electorales derivadas de la irrupción en la competencia electoral aragonesa a nivel local, de nuevos mensajes y actores, o lo que es lo mismo, de una nueva manera de entender la política en el territorio, es, ahora mismo, un escenario impredecible. Y quizá con más opciones abiertas que en 2015.

Los resultados de 2019 han puesto de manifiesto una vez más que, por el momento, las fuerzas políticas emergentes y lo que mediáticamente se llegó a denominar *nueva política*, no han conseguido afectar la centralidad ni la capacidad de organización de cada una de las fuerzas políticas *clásicas* y su grado de implantación en el territorio.

Por lo demás, el grado de presencia electoral de candidaturas de oportunidad, de carácter singular y/o independientes, se mantiene extremadamente bajo. Aunque en 1987, los votos a este tipo de candidaturas llegaron al 4,13 % (obteniendo un total de 244 concejales) del total de votos a candidaturas, a partir de estas elecciones la tendencia ha sido decreciente. 1,61 % en 1991 (90 concejales); 1,40 % en 1995 (54 concejales); 1,23 % en 1999 (57 concejales); 2,03 % en 2003 (68 concejales); 1,97 % en 2007 (43 concejales). El año 2011, la cifra se elevó al 4,72 % (87 concejales), pero en el Informe correspondiente anticipamos que se incluía el porcentaje de un ya languideciente UPyD, 1,98 %, (un único concejal en todo Aragón), y la candidatura de Compromiso por Aragón, 0,61 % (pero 51) concejales. De modo que, con estos dos datos de transición descontados, la tendencia se podía dar por sostenida.

Y efectivamente, las elecciones de 2015, atendidas estrategias de coalición, formaciones emergentes y otras circunstancias de determinadas fuerzas políticas, arrojó un 5.48% de votos a otras fuerzas políticas, pero tan sólo 106 conce-

jales (2,47 % del total de electos en Aragón). 2019 ha probado el mantenimiento de las cifras prácticamente *basales* de las candidaturas menores o meramente locales. Todas ellas sumaron un 1,89 %, totalizando 114 concejales (2,74 %) del total de los puestos en juego, 4155.

Tenemos por tanto un sistema electoral que proporciona un rendimiento representativo sólido y estable. La dispersión electoral es estadísticamente despreciable en un sistema en que una parte importante de las candidaturas permite un sistema abierto o entreabierto de listas a disposición del elector. Lo que es todavía más relevante si reparamos en la tradicional presencia de candidaturas de origen no partidario –locales o de oportunidad– en las elecciones locales.

En conclusión, mantenimiento del modelo básico de estructura de competencia electoral: un escenario de competencia partidaria a cinco, o cinco y medio, pero con permanencia del modelo, más allá sin perjuicio de que se produzcan cambios en la correlación entre los cinco actores o incluso sustitución a futuro de alguno de ellos. Pero el modelo no da señales de cambio. Aunque quepa advertir diferencias entre las tres arenas electorales provinciales, según analizaremos a continuación.

Lógicamente cada uno de los Informes cuatrienales, como las elecciones de las que traen causa, lo son *sic rebus*. Pero todo indica que los indicios de potenciales transformaciones del sistema electoral local aragonés que dejamos en observación, quedaron en eso.

Lógicamente la permanencia del modelo no indica permanencia de las posiciones institucionales, que siguen la suerte deducible de las oscilaciones en el nivel de apoyos, que ponen de manifiesto la contribución del sistema electoral a la alternancia como cualidad del sistema representativo.

## 2. ANÁLISIS POR PROVINCIAS

Dada la naturaleza de los factores derivados de la distribución poblacional, deberemos reiterar que los análisis a nivel provincial suponen, a ciertos niveles, considerar la existencia de una suerte de subsistemas electorales provinciales. Pero como hemos venido recordando, no se trata tanto de un subsistema por provincia, sino de una gran conurbación zaragozana y tres provincias integradas por municipios de similares dimensiones caracterizados por una gran diseminación de municipios pequeños o muy pequeños, con dos o tres excepciones.

## A. Huesca

Si descontamos las correcciones del censo electoral producido por la reforma de la LOREG que ajustó el derecho de sufragio activo a los residentes municipales, con un efecto estadístico en las elecciones de 2011, la participación ofrece una cifra próxima al 70%, que puede considerarse compatible con la de un sistema de participación que propicia una participación elevada.

CUADRO 10  
**Datos comunes. HUESCA 2007-2019**

	2007		2011		2015		2019	
Población	218.023		228.566		224.909		219.239	
Municipios	202		202		202		202	
Censo Electoral	177.816		173.108		170.961		165.907	
Participación	123.673	69,55%	123.303	71,23%	117.462	68,71%	115.592	68,80%
Abstención	54.143	30,45%	49.805	28,77%	53.499	31,29%	52.409	31,20%
Votos válidos	122.458	99,02%	121.348	98,41%	115.072	97,97%	115.540	98,76%
Votos nulos	1.215	0,98%	1.955	1,59%	2.390	2,03%	1.446	1,24%
Votos a candidatura	119.622	97,68%	117.957	97,21%	111.923	97,26%	113.498	97,02%
Votos en blanco	2.836	2,32%	3.391	2,79%	3.149	2,74%	2.042	1,75%

FUENTE: INE y Ministerio del Interior<sup>31</sup>.

Por lo demás la estructura de competencia partidaria se ajusta, milimétricamente casi, al modelo aragonés descrito.

Como decimos, la planta básica del subsistema se mantiene replicando la aragonesa. Y reforzándola tras los movimientos de fuerzas políticas emergentes en 2015 que no han visto confirmación, ni progresos significativos, que pongan en cuestión un sistema que acredita su adaptación al territorio provincial. Tres partidos siguen soportando sólidamente un modelo, con leves variaciones que,

.....

31 A la fecha de finalizar el original siguen sin estar accesibles los datos definitivos de las elecciones locales, tras su depuración estadística, en soporte informático. Han sido publicados en soporte texto en el BOE. Esto podría afectar a pequeñas modificaciones, de consecuencias mínimas y de alcance puramente estadístico, al no ser posible su explotación mediante aplicación informática. Más información en ANEXO 2.

CUADRO II  
Resultados electorales. HUESCA 2007-2019

	2007			2011			2015			2019		
	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.
P SOE	43,32	631	48,39	37,78	580	43,74	35,43	615	47,45	39,05	659	52,30
PP	28,73	331	25,38	34,11	409	30,84	28,24	363	28,01	27,47	316	25,08
PAR	15,43	241	18,48	16,41	260	19,61	13,36	227	17,52	10,86	162	12,86
CS	—	—	—	—	—	—	4,19	7	0,54	6,28	34	2,70
Podemos Equo	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,83	11	0,87
CHA	8,44	84	6,44	6,15	57	4,30	4,26	32	2,47	3,70	30	2,38
Cambiar	—	—	—	—	—	—	7,58	23	1,77	3,44	11	0,87
VOX	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,41	4	0,32
IU*	3,30	7	0,54	4,03	12	0,90	—	—	—	—	—	—
ASP**	—	—	—	—	—	—	3,34	14	1,08	—	—	—
OTROS	1,81	10	0,77	2,38	8	0,60	6,05	22	1,70	2,39	31	2,46

\* En 2015 IU suscribió una candidatura «Cambiar Huesca» en coalición con EQUO, Izquierda Unida y Puyalón de Cuchas, más un conjunto de personas sin adscripción partidaria, agrupadas en Plataforma Ciudadana.

\*\* Aragón si puede.

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

dada la experiencia de 2015, sería difícil ver como inicio de un cambio de modelo. Si parece existir una tendencia, de ritmo casi biológico, a la disminución lenta de los apoyos a partidos de ámbito regional, PAR y CHA. Pero todo aconseja prudencia en relación con la adivinación del futuro de estas dos fuerzas que, en cierto modo, obtienen gran parte de su supervivencia de su capacidad de adaptación a la compleja dinámica institucional de la construcción de mayorías de gobierno en las instituciones *multinivel*. Incluso la dispersión de candidaturas de la que dimos cuenta en las elecciones de 2015, asociada a procesos de reajuste organizativo de fuerzas políticas a la izquierda del PSOE, ha remitido para volver a situarse en los niveles tradicionales.

Esa solidez del modelo se traslada de modo especialmente llamativo a la ocupación de concejalías. A pesar de la apertura de listas en municipios pequeños, el elector favorece la optimización del voto de las candidaturas más implantadas sujetándose, mediante las dinámicas características de los pequeños municipios, donde los vínculos políticos lo son de modo muy distinto a los de las zonas urbanas, a un criterio de defensa de sus intereses más inmediatos. Que son, por otro lado, los que se ponen en juego en la arena local rural. La secuencia, si se observa el CUADRO 11, oscila entre el 99,23 % de 2007, con cifras similares hasta 2015, con un descenso de dos puntos de los concejales en juego, que alcanzó al 99,39% en 2011, con un descenso hasta el 93 % (92,98 %) de 2015 y hasta el 90 % de estas últimas elecciones.

En cuando a posiciones electorales el PSOE, que inició una caída desde un importante techo en 2007, ha sido protagonista de un significativo rebote en 2019, en el que ha conseguido por primera vez un resultado en porcentaje de concejales que bate la serie que analizamos. Mejora, quizá en base a una sólida implantación, el rendimiento de sus votos, logrando optimizar la conversión de votos a escaños, que le lleva a haber obtenido en 2019 más de la mitad del total de concejales de la provincia. Un modelo de éxito sin duda.

El PP, que alcanzó su mejor resultado en 2011, parece haberse estabilizado en torno a una cifra levemente inferior al 30 %, volviendo a su posición de 2007.

El PAR, tras su mejor resultado en 2011, ha iniciado una leve tendencia de descenso que se traslada también a su cuota institucional. Pero todo al ritmo lento que caracteriza la pérdida de apoyo de esta fuerza aragonesa. Desde este punto de vista, 2019 podría quizá anunciar una aceleración de la tendencia. O no.

CHA sin embargo no consigue revertir tendencia. Tal y como decíamos en 2015 todo indica que la secuencia de fondo indica ritmos de caída que las elecciones de 2019 no desmienten sino confirman.



Con la coalición Cambiar IU consiguió en 2015 una mejora sustancial de su tendencia en la serie analizada, que no ha logrado mantener en 2019 al compartir su electorado con Podemos Equo y por tanto sus votos y el número de concejalías.

La implantación territorial y organizativa, repitámoslo, es capital para las elecciones locales. Ello se refleja en su capacidad para optimizar sus resultados electorales a la hora de convertir los votos en representación institucional. En los análisis electorales se utiliza para medir este efecto de los sistemas electorales, entre otras técnicas, la que consiste en comparar los porcentajes obtenidos de votos y los porcentajes de representación institucional –escaños, aquí concejalías– que el sistema le devuelve con la aplicación de las reglas de conversión. De modo que, si a una candidatura el sistema le devuelve un porcentaje de representación mayor que el obtenido en votos, se dice que en esa concreta elección el sistema le concede una *prima*. Si, por el contrario, le retorna una cuota de representación porcentualmente inferior a la lograda en votos decimos que el sistema le sanciona con una *penalización*<sup>32</sup>. Nótese que la combinación de primas y penalizaciones debe dar como resultado una *suma-cero*, pues lo que el sistema concede de más a una candidatura es porque lo detrae a otra, dado que el *quantum* representativo es finito, vale decir, se ajusta al número de miembros del órgano que se elige.

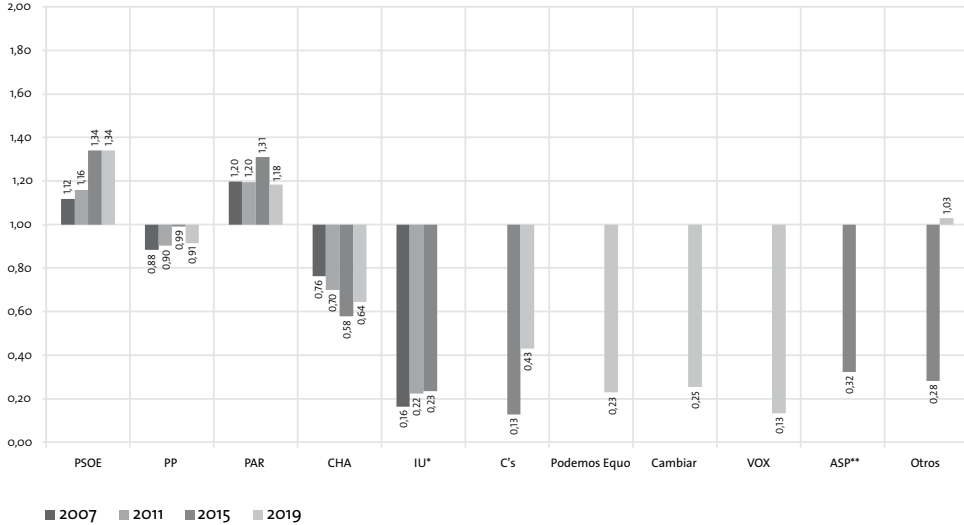
Del GRÁFICO 7 se deduce claramente que hay dos fuerzas políticas que optimizan de modo muy llamativo sus resultados electorales. PSOE y PAR obtienen unos retornos muy favorables al conseguir un número de concejales que, para el caso del PSOE, alcanza una prima de una tercera parte: una optimización de los efectos del sistema que ha reproducido milimétricamente en las dos últimas convocatorias. El PP ha conseguido, en la serie que analizamos, reducir al mínimo los efectos penalizadores del sistema: hasta lograr que el sistema le retorne casi exactamente los concejales que le corresponderían aritméticamente en proporción a los votos obtenidos.

Pero el beneficio que el sistema proporciona a dos fuerzas políticas tiene una contrapartida cuya evidencia se manifiesta igualmente en el GRÁFICO 7 pues, como hemos dicho, se trata de un supuesto de *suma cero*, o, lo que es igual, la mejora de uno es perjuicio de otro. En concreto, las candidaturas que consiguen adaptar sus resultados a los efectos aritméticos del sistema acrecientan su posi-

.....

32 El concepto de prima y penalización facilita la conversión en magnitudes comparables de la diferente eficacia de un sistema para la conversión de votos en escaños. Se cuantifica mediante la *ratio* matemática correspondiente medida en porcentajes. TAAGEPERA, Rein / SHUGART, Matthew F: *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven, 1990, p. 68.

GRÁFICO 7  
**Primas y penalizaciones. HUESCA. 1987-2019**



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

ción con cargo a quienes, dada su cifra de votos, no pueden obtener sino perjuicios del sistema. En elecciones locales este tipo de efectos son especialmente contundentes, lo que se agrava todavía más dada la sofisticación de las candidaturas con fuerte implantación para optimizar sus posiciones de cara al reparto del órgano de representación provincial.

Las primas y penalizaciones oscenses prueban además la contundencia del castigo cuando se debilita, o no existe, una implantación territorial. Nótese, por ejemplo, que IU llegó a perder, en la conversión a escaños en las elecciones de 2007, más del 80 % de su respaldo electoral en votos<sup>33</sup>.

.....

33 Pero en este caso no se puede repudiar el sistema, puesto que esa pérdida sólo arroja significado por adición de los votos obtenidos en cada uno de los municipios, en los que se compete por concejalías del municipio. Pero tampoco puede decirse nada del hecho de que no alcance magnitud suficiente si el sistema pasa a ser, en cierto modo, de lista casi única como es el caso del reparto de puestos en las diputaciones. Aquí se percibe la relativa inconsistencia de las críticas que por las fuerzas minoritarias se proyectan sobre el sistema electoral al Congreso de los Diputados, cuando se agregan votos obtenidos en distintas circunscripciones o arenas electorales.

CUADRO 12  
**Implantación electoral. HUESCA 2007-2019<sup>34</sup>**  
 Municipios en que concurren

	PP			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	178	182	186	169
% Municipios	88,12	90,10	92,08	83,66
Mayoría absoluta	26	37	40	34
	PSOE			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	199	201	201	201
% Municipios	98,51	99,50	99,50	99,50
Mayoría absoluta	87	67	96	113
	PAR			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	146	174	155	133
% Municipios	72,28	86,14	76,73	65,84
Mayoría absoluta	22	30	29	20
	CHA			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	134	60	53	43
% Municipios	66,34	29,70	26,24	21,29
Mayoría absoluta	9	4	4	2
	IU		IU*	Cambiar
	2007	2011	2015	2019
Municipios	12	21	17	8
% Municipios	5,94	10,40	8,42	3,96
Mayoría absoluta	—	0	0	11

.....

34 El CUADRO 12 no incluye ASP, con resultados relevantes en 2015, concurriendo en 15 municipios (7,43 %). Ni a Podemos Equo, que concurrió en 2019 en 25 municipios con esas siglas (12,38 %). Al igual que el caso de candidaturas con resultados menores, no se incluyen en el cuadro al no poder reflejar tendencia, que es la finalidad de éste.

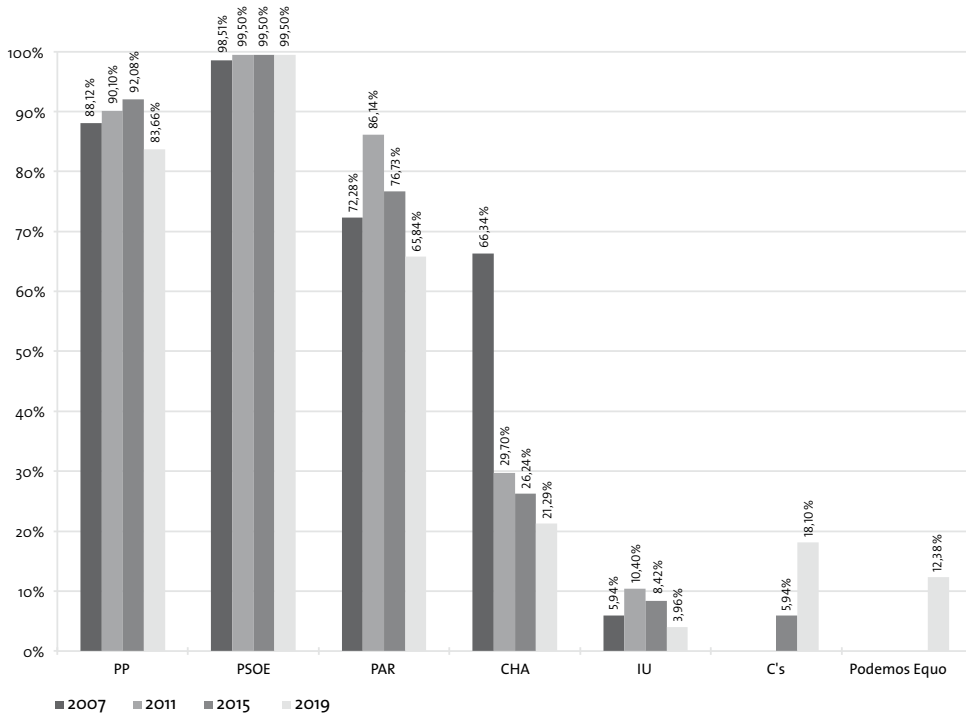
	C's			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	—	—	12	38
% Municipios	—	—	5,94	18,81
Mayoría absoluta	—	—	0	3

\* En 2015 IU fue en coalición con Cambiar.

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Destaca en primer lugar el grado elevado de implantación del PSOE, con capacidad durante las últimas 3 convocatorias para presentar candidaturas a 201 de los 202 municipios oscenses. El PP, que se había mantenido en torno al 90% de municipios, presenta un descenso relevante en 2019, que sólo puede expli-

GRÁFICO 8  
**Implantación electoral. HUESCA 2007-2019**



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

carse como producto de una crisis organizativa y de implantación territorial. El PAR muestra una tendencia expresiva de un debilitamiento organizativo y de implantación congruente con el resto de sus magnitudes, pero con un resultado llamativo y meritorio; lo que explicaría la lentitud en la pérdida de apoyos electorales. En leve pero constante caída CHA, iniciada en 2011, y manteniendo una implantación desigual IU hasta su hundimiento orgánico en las últimas elecciones de 2019. ASP no ha conseguido continuidad tras su emergencia en 2015. Representó la imagen de la emergencia, lógicamente con una muy débil implantación y quizá en competencia con IU en ciertos lugares. C's fue sin duda, en mayo de 2015, un partido que iniciaba su establecimiento por lo que cabe hablar como mucho de una implantación incipiente, pero en 2019 ha triplicado su densidad dentro todavía de magnitudes menores. Habrá que esperar para verificar tendencia.

Las elecciones de 2019 han venido a corroborar una solidez organizativa del PSOE oscense asentada ya en los resultados de 2015 (CUADRO 12). Capaz de cubrir todo el territorio con sus candidaturas, menos un municipio. Y que alcanza a gobernar por mayoría absoluta –sin apoyos de otras fuerzas– en 113 municipios, lo que supone más de la mitad de los de la provincia (59 %). Son también resaltables los resultados del PP, pero en una escala inferior y con una caída en 2019 que habrá que seguir de cerca en próximas convocatorias locales.

## B. Teruel

Tras el ajuste entre población y censo electoral asociado a la reforma LOREG aplicada en las elecciones de 2011 tantas veces mencionado, que coincidió con un incremento de población, Teruel volvió a recuperar la tendencia al descenso, incluso agravándola con una importante caída reflejada en las últimas elecciones celebradas en 2019. Sigue siendo, no obstante y como siempre, la provincia aragonesa con mayor nivel de participación en todo tipo de proceso electoral. El repunte de abstención producido en 2015, del que dimos cuenta en el pasado Informe, no se ha visto confirmado ni, por consiguiente, la hipótesis sobre las causas que allí aventurábamos (y nunca mejor dicho, dada la vuelta a cifras compatibles con la tendencia dominante referida en la serie que analizamos).

Teruel, con sus peculiaridades, no se desmarca del patrón de estructura de competencia general. En 2007 los cinco partidos alcanzaron más del 99% de votos y en concejales sólo un 0,62% de los puestos en juego correspondieron a otras fuerzas políticas.

CUADRO 13  
**Datos comunes. TERUEL 2007-2019**

	2007		2011		2015		2019	
Población	142.160		145.277		140.365		133.298	
Municipios	236		236		236		236	
Censo Electoral	115.924		110.323		107.508		105.876	
Participación	85.366	73,64%	82.688	74,95%	77.624	72,20%	77.855	73,53%
Abstención	30.558	26,36%	27.635	25,05%	29.884	27,80%	28.021	26,47%
Votos válidos	84.312	98,77%	81.225	98,23%	75.325	97,04%	76.550	98,32%
Votos nulos	1.054	1,23%	1.463	1,77%	2.299	2,96%	1.305	1,68%
Votos a candidatura	82.628	98%	79.087	97,37%	73.203	97,18%	75.353	96,79%
Votos en blanco	1.684	2%	2.138	2,63%	2.122	2,82%	1197	1,54%

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

En 2011 podemos registrar la leve alteración que supuso la irrupción de Compromiso con Aragón, una escisión del PAR con eco en Teruel y algo en Zaragoza, lo que redujo la cuota de las cinco fuerzas al 96 % (95,97 %)³⁵. Un efecto que se reproduce en el reparto de concejales, sin efecto sobre la estructura de competencia partidaria³⁶.

En esas elecciones el PSOE inició una caída electoral, cuatro puntos porcentuales, pero paliada en porcentaje de concejales (-2,5 %) aprovechando su ventaja posicional en votos. Por el contrario, el PP obtuvo el mejor resultado de la serie, ascendiendo cinco puntos en apoyo electoral y tres puntos en concejales. El PAR perdió dos puntos y medio de apoyo y otro tanto en concejales, probablemente debido a la incidencia de CCA. CHA e IU sufrirán levísimas pérdidas porcentuales, pero sensibles, al operar sobre magnitudes bajas de apoyo electoral.

.....

35 El 4,03 % restante correspondió en un 3,25 % a CCA, lo que deja en muy residual el resto de las candidaturas menores.

36 El incremento hasta más del 4 % (4.61 %) se debe a CCA, que copó 50 de los 55 que obtienen las fuerzas políticas menores.

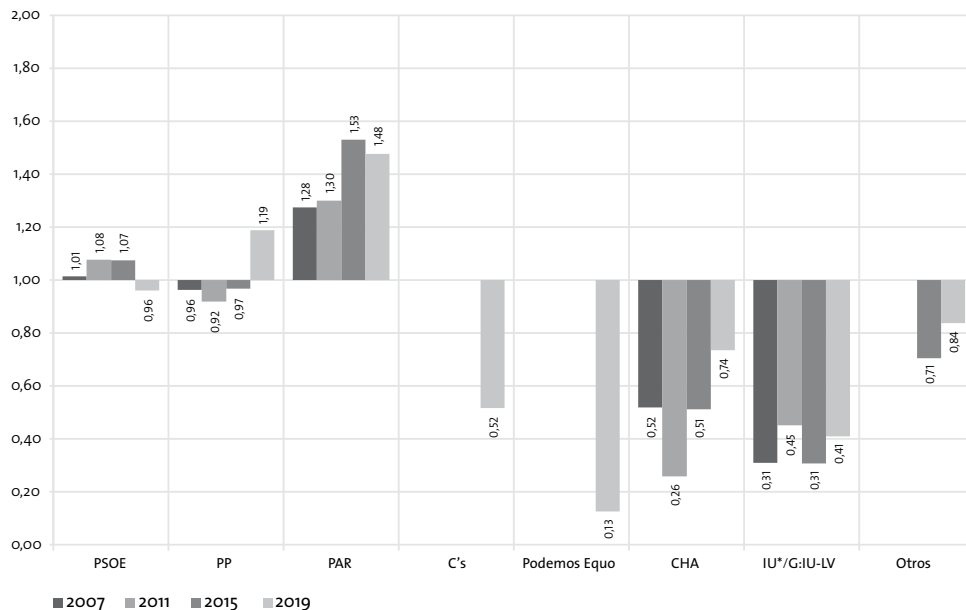
CUADRO 14  
Resultados electorales. TERUEL 2007-2019

	2007			2011			2015			2019		
	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.
P SOE	34,92	404	35,44	30,74	395	33,08	28,41	358	30,49	32,30	387	33,95
PP	30,64	336	29,47	35,58	390	32,66	29,61	336	28,62	28,57	354	31,05
PAR	22,43	326	28,60	19,84	308	25,80	19,61	352	29,98	15,81	266	23,33
CS	—	—	—	—	—	—	3,13	18	1,53	8,64	51	4,47
Podemos Equo	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2,06	3	0,26
CHA	5,75	34	2,98	4,8	26	1,68	5,32	32	2,73	3,45	29	2,54
GA-IU*	7,38	26	2,28	6,45	20	2,18	9,12	33	2,81	4,72	22	1,93
OTROS	0,74	7	0,61	4,10	55	4,61	3,87	40	3,41	2,72	26	2,28

\* Anteriormente IU/G:IU-IV.

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

GRÁFICO 9  
**Primas y penalizaciones. TERUEL 2007-2019**



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

La competencia electoral de 2015 registró la entrada en la arena turolense de C's y la latencia de CCA. Ambos datos no conmueven la posición de los cinco actores y del patrón competitivo<sup>37</sup>. Las posiciones relativas de los partidos que cuentan electoralmente registran variaciones relativas de algún interés. El PP mantuvo su liderazgo electoral, pero bajando un escalón del 15 % de su apoyo. Lo que cierra la distancia con el segundo partido, el PSOE, reducida a un punto. Sin embargo, y advirtiendo de nuevo de la singularidad del sistema electoral local y sus efectos en determinadas circunstancias, el segundo partido en votos se alzará con el primer puesto en concejalías a dos puntos del PP.

Y, de nuevo también con cargo a los fuertes efectos del sistema, tanto CHA como IU sufren, especialmente el segundo, un durísimo castigo a la hora de la

.....

37 En este caso la composición casi total de los partidos menores turolenses se compone de C's, con una débil presencia, 2360 votos y 18 concejales y CCA que pierde casi la mitad de su apoyo de 2011, hasta 1971 votos y con una pérdida menor en representación institucional, 32 concejales. El resto, 8 concejales, pertenecen a candidaturas localistas.



conversión de votos en escaños, con unos retornos representativos extremadamente agresivos, como pone de manifiesto el GRÁFICO 9.

El año 2019 el sistema ha encontrado una nueva oportunidad de mostrarnos sus posibilidades. Cuatro puntos del PSOE sobre PP en apoyo electoral se reducen a dos puntos de ventaja en concejalías. Y los partidos menores, C's, CHA e IU sufren fuertes castigos en la conversión de votos a concejales, en la línea de las características del sistema tantas veces descritas.

Teruel es un caso límite de efectos de un sistema electoral *fuerte* aplicado a un territorio con un nivel muy bajo de población muy diseminada y una sobredimensionada estructura institucional, todo ello seguramente inevitable. PSOE obtienen leves primas y PP leves castigos. Pero CHA no logra convertir, en el mejor de los casos, más de la mitad de sus votos en concejales, aunque 2019 pone de manifiesto un cierto aprendizaje en concentrar sus esfuerzos en lugares con posibilidades de obtención de representación. El caso de IU es el de una fuerza política que acumula todos los factores de perjuicio del sistema, en tal número e intensidad, que se convierte en una suerte de partido *electoralmente* martirizado. El éxito relativo de su coalición en 2015 no le sirvió para huir de los factores de castigo que le afectan más que a cualquier otra fuerza situada en esos niveles de apoyo electoral. Un caso de estudio. Pero no necesitaría menos estudio el caso del PAR que ha sido capaz de adaptarse al territorio y al diseño del sistema como un guante. Las diferencias entre porcentaje de apoyo electoral y los brillantes resultados en concejalías prueban una especialización funcional extremadamente llamativa. Digna de estudio, como decimos<sup>38</sup>.

Teruel está deviniendo en un caso de arena electoral absolutamente artificiosa.

El protagonismo más destacado es el del PAR, que, desde su posición de tercera fuerza, obtiene una posición muy favorable en cuota institucional que, como acreditan todas las cifras de la serie, debemos calificar de desproporcionada. La implantación selectiva en zonas territoriales y tamaño del municipio le rinde de modo espectacular. La implantación y no los votos, son la clave de su éxito. Definitivamente, el PAR dispone de una estructura organizativa que optimiza cada uno de sus votos mediante una adaptación al terreno absolutamente magistral, que no da signos apreciables de desfallecimiento.

.....

38 Repárese en que en 2015 el PAR, con 10 puntos menos de apoyo electoral que el PP, obtuvo más concejales que éste. Lo que sólo puede explicarse con un dominio especializado del territorio, que consigue optimizar cada uno de los votos que obtiene.

CUADRO 15  
**Implantación electoral. TERUEL 2007-2019**  
 Municipios en que concurren

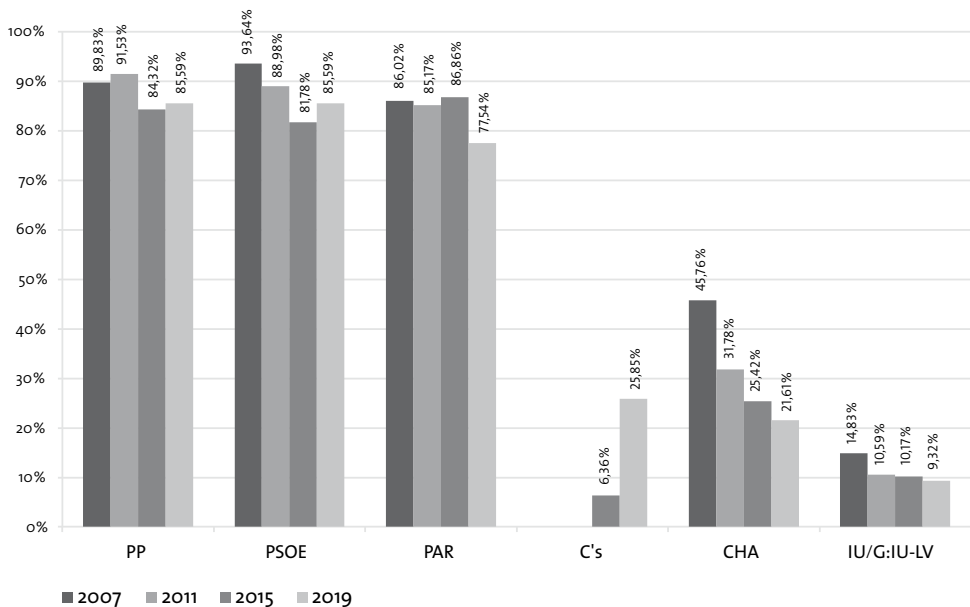
	PP			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	1212	216	199	202
% Municipios	89,83	91,53	84,32	85,59
Mayoría absoluta	43	42	62	65
	PSOE			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	221	210	193	202
% Municipios	93,64	88,98	81,78	85,59
Mayoría absoluta	55	46	54	63
	PAR			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	203	201	205	183
% Municipios	86,02	85,17	86,86	77,54
Mayoría absoluta	46	35	66	61
	CHA			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	108	75	60	51
% Municipios	45,76	31,78	25,42	21,61
Mayoría absoluta	1	0	1	2
	IU		G:IU-LV	GT-IU
	2007	2011	2015	2019
Municipios	35	25	24	22
% Municipios	14,83	10,59	10,17	9,32
Mayoría absoluta	0	0	3	3
	C's			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	—	—	15	61
% Municipios	—	—	6,36	25,85
Mayoría absoluta	—	—	0	8

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Una prueba de lo que decimos se encuentra en el número de municipios en donde el PAR accede, directamente, a la mayoría absoluta de la corporación, con cifras parejas en las dos últimas elecciones a las de los dos partidos mayoritarios, a pesar de separarle de ellos 10 puntos de apoyo electoral (2015) y doblarle ambos (2019) respectivamente.

Las series de implantación para cada fuerza política, recogidas en el CUADRO 15 valen más que cualquier palabra añadida para reflejar la realidad político-electoral de la provincia. Queda por ver si el esfuerzo de implantación de C's en las elecciones de 2019 tendrá continuidad en próximos comicios dentro de cuatro años. La depauperación imparable de las fuerzas menores se ve agravada por la intensidad de la presencia del PAR, que reduce los espacios para aquéllas en un contexto competitivo en que los perfiles ideológicos poseen una menor relevancia. Ello explica también la reducción de su implantación en el territorio. Un efecto que seguramente ha afectado en menor medida a PP y PSOE, que la última década han perdido algo de pie en el territorio turolense. Por otro lado, aunque deberá tenerse como mera hipótesis, pudiera ser que la implantación de C's en 2019 sea deudora de apoyos previamente fieles al PAR.

GRÁFICO 10  
Implantación electoral. TERUEL 2007-2019



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

En el caso turolense todo indica que las fuerzas políticas economizan esfuerzos y los concentran donde las posibilidades de éxito electoral son verosímiles. Y, caso de no ser así, el favor electoral termina decantándose para cada municipio en la fuerza política tradicionalmente asentada en la localidad. La tendencia, que en cierta medida es general, alcanza en Teruel un volumen francamente destacable. En 2015, las elecciones devolvieron un resultado que daba mayoría absoluta en el 82,20 % de los municipios que, para 2019, ha llegado al 86,44 %. Respectivamente, 194 y 204 municipios del total de 236.

Debo reproducir de nuevo, quizá cada vez con más firmeza, la evaluación global del fenómeno electoral turolense, también en elecciones locales.

Teruel es un territorio electoralmente llamativo por su imprevisibilidad. No tanto en el comportamiento de sus votantes, sino en cómo el sistema procesa sus sufragios. Sin que, por otro lado, sea el sistema como tal el *culpable*. Como vimos, se trata de un conjunto de circunstancias que, al aplicar el sistema, provocan resultados regularmente sorprendentes.

Este carácter del sistema propicia el desarrollo de actores políticos especializados en optimizar sus efectos. Una implantación perfectamente orientada a rentabilizar una distribución poblacional diseminada, junto con una atribución de concejales de tendencia mayoritaria para pequeños municipios y un sistema de atribución de escaños que reduplica el efecto mayoritario, puede llegar a producir resultados extremadamente sorprendentes. O beneficiosos para actores políticos especializados *sobre el terreno*.

Teruel seguirá siendo un escenario imprevisible en ciertos niveles y aspectos, siempre desde el máximo respeto a las reglas democráticas y electorales. Los electores turolenses actúan de modo ejemplar, tanto en participación como en coherencia, pero eso no basta para impedir o evitar que las circunstancias descritas puedan generar conjunciones de resultados imprevisibles. Y así seguirá siendo, dada la persistencia de las causas que lo propician.

### C. Zaragoza

Sigue siendo cierto que la provincia de Zaragoza es el contrapunto poblacional de Huesca y Teruel, pero probablemente lo sea, más precisamente, la ciudad de Zaragoza. La gran urbe de Aragón es, también, un área de influencia poblacional, una macroárea con un gran poder centripeto. La población de la provincia ha sufrido idénticos vaivenes censales que los referidos para Huesca y Teruel en los comicios de 2011. En las últimas elecciones el Censo poblacional ha vuelto a aproximarse al previo a la gran crisis económica, que afectó fuertemente a la población inmigrante debido al descenso de la oferta de empleo asociado a la crisis económica.

Zaragoza sigue manteniendo la cifra más baja de participación frente a Huesca, pero sobre todo frente a Teruel, aunque parece evidente que tanto en 2011 como en 2015 se ha producido un incremento de participación, quizá muy probablemente asociado a la existencia de un plus movilizador originado por la incertidumbre del resultado en la capital zaragozana. El último par de elecciones propone un escape de Teruel respecto de la confluencia en porcentajes a la que parecen confluír Huesca y Zaragoza, que lógicamente arrastra a la media regional por su volumen de electores (GRÁFICO 6). La técnica dice que las oscilaciones en democracias maduras se explican por el grado de movilización asociado a la competitividad percibida por el elector, es decir, al grado de incertidumbre asociado a unas elecciones disputadas.

CUADRO 16  
Datos comunes. ZARAGOZA 2007-2019

	2007		2011		2015		2019	
<b>Población</b>	917.288		973.252		960111		968.049	
<b>Municipios</b>	293		293		293		293	
<b>Censo Electoral</b>	730.774		719.154		721.906		722.392	
<b>Participación</b>	470.028	64,32%	489.168	68,02%	485.534	67,26%	487.210	67,44%
<b>Abstención</b>	260.746	35,68%	229.986	31,98%	236.372	32,74%	235.182	32,56%
<b>Votos válidos</b>	466.417	99,23%	481.491	98,43%	478.839	98,62%	483798	99,30%
<b>Votos nulos</b>	3.611	0,77%	7.677	1,57%	6.695	1,38%	3.628	0,74%
<b>Votos a candidatura</b>	454.490	97,44%	465.540	96,69%	468.432	97,83%	478847	98,98%
<b>Votos en blanco</b>	11.927	2,56%	15.951	3,31%	10.407	2,17%	4.951	1,02%

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

Zaragoza no se desvía de la planta básica de competencia partidaria descrita, aunque sugiere algunas reflexiones específicas asociadas a la concentración poblacional en Zaragoza y sus poblaciones satélites (CUADRO 17).

La peculiaridad de Zaragoza es, como venimos diciendo, la de su capital. El tamaño traduce con más fidelidad las candidaturas menores, lo que se traslada en resultados algo erráticos a nivel provincial, dado que el resto del territorio provincial semeja mucho a las características de las otras dos provincias.

Ello hace que la planta de cinco partidos, perfectamente reproducido con las variaciones debidas al desequilibrio poblacional de la gran urbe, se identifique con menos nitidez por el protagonismo político de la ciudad zaragozana. Aun así, en 2007 acumularon un 97,8 % de los votos y un 98,45 % de concejales. Las elecciones de 2011 registraron la fugaz aparición de UPyD, de escasa relevancia, y que apenas afectó a las cinco fuerzas que alcanzaron el 94,61 % del total de votos emitidos y un 98,69 % de los concejales, paradójicamente –o no tanto, atendidas las jugarretas del sistema electoral– mayor que la recogida en 2007. Mayo de 2015 vuelve a reproducir la estructura de competencia partidaria, pero tan sólo hasta el 84,68 % por los buenos resultados de C's en la ciudad de Zaragoza, donde cosecha casi 9 de cada 10 de sus votos de la provincia, pero con un PAR ya en franca caída<sup>39</sup>. Sin embargo de nuevo la conversión a concejales sitúa a las cinco fuerzas en una posición sistémica similar: casi 96 de cada cien concejalías caen de su lado (95,94 %)<sup>40</sup>. A pesar de los cambios experimentados en 2019, con la caída muy importante del PAR y la emergencia de C's en la derecha, no hay cambios cualitativos. O, dicho de otro modo, no conmueven el modelo, según veremos. Y lo mismo ocurre a la izquierda del PSOE, al concurrir a las elecciones en candidaturas fragmentadas, cuyas consecuencias futuras a nivel organizativo forman parte ya del escenario para 2023.

El año 2015 produjo sin embargo el inicio de una tendencia de fondo hacia el reajuste de los apoyos de PP y PSOE, con una caída muy importante, pero manteniendo el PP su posición de primera fuerza política conquistada en 2007. El PAR continúa su marcha hacia la irrelevancia electoral en la provincia de Zaragoza, pero no institucional, pues mantiene una fuerte implantación en contraste

.....

39 C's obtiene cuatro ediles en la ciudad zaragozana, a los que añade 24 más en 12 pueblos.

40 UPyD, que cosechó 4928 votos y ningún escaño; más dos candidaturas transversales, Escaños en Blanco (EB), 4769 votos y lógicamente ningún escaño; y Partido Animalista contra el Maltrato Animal (PACMA) 3849 votos acumulan las cifras más significativas entre los minoritarios. Compromiso con Aragón (CCA) creció en Zaragoza respecto de 2011 hasta 2693 votos y 9 concejales; Aragón Sí Puede, 2186 votos y 9 concejales; Los Verdes-Grupo Verde, 1818 votos; y la Federación de Independientes de Aragón, 1356 votos y 3 concejales cierran la lista de quienes superaron el millar de votos.

Otras 18 candidaturas lo fueron con carácter testimonial u orientadas a un objetivo electoral en una única localidad.

CUADRO 17  
Resultados electorales. ZARAGOZA 2007-2019

	2007			2011			2015			2019		
	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.	% VOTOS	CONC.	% CONC.
P SOE	39,51	787	43,99	31,08	745	40,51	24,53	734	40,26	31,16	762	43,42
PP	31,70	436	24,37	39,18	528	28,71	28,15	531	29,13	22,44	461	26,27
PAR	12,53	416	23,25	9,04	423	23,00	6,24	339	18,60	3,86	230	13,11
CS	—	—	—	—	—	—	9,73	28	1,54	15,07	107	6,10
Podemos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,89	11	0,63
CHA	9,57	110	6,15	9,00	102	5,55	7,07	100	5,49	5,01	89	5,07
IU*	4,48	14	0,78	6,31	17	0,92	18,69	45	2,47	0,58	15	0,85
VOX	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,96%	15	0,85
ZGZ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,82%	3	0,17
OTROS	2,20	26	1,45	5,39	24	1,31	5,59	44	2,41	1,84%	53	3,02

\* En diversas coaliciones. Con ZGZ y Podemos en 2015.

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

con su desaparición en la ciudad que concentra casi tres de cada cuatro electores de la provincia. Rentabiliza, también en la provincia zaragozana, sus votos en pequeños municipios en escenarios de débil competencia electoral. CHA ha desaparecido finalmente de la ciudad de Zaragoza, donde resistió en 2015, reduciendo así su implantación a un reducido número de enclaves territoriales.

El gran acontecimiento de 2015 lo supuso sin duda el éxito de la candidatura en coalición IU-ZGZ a la ciudad de Zaragoza y varios municipios de la provincia, que consiguió, con apoyos del resto de fuerzas políticas de la izquierda, PSOE y CHA, alcanzar la alcaldía de la ciudad. El aspecto más llamativo residió en lograr aglutinar un grupo heterogéneo de votantes y fuerzas menores. Ello le aupó a la situación de tercera fuerza. Sin embargo 2019 ha resuelto la duda del futuro que esperaba a un ensayo, que ciertamente incluía circunstancias muy singulares, y por tanto sembraba dudas sobre las posibilidades de consolidación de tan singular suma de voluntades y organizaciones. La pregunta que nos formulábamos en el Informe anterior ha tenido una contundente respuesta, con un fracaso en la consolidación de modelo tan inestable, tal y como reflejan los resultados con que el electorado respondió a su concurrencia fragmentaria a los últimos comicios. C's ha sido sin duda otra importante sorpresa para el par de elecciones 2015-2019, con unos resultados dignos, al ajustar mucho sus objetivos a núcleos urbanos y, desde luego, al concentrar sus esfuerzos en la ciudad de Zaragoza y su conurbación. Y ello porque el mensaje político único y homogéneo, emitido a nivel nacional, estaba claramente dirigido a las capas medias o medias-altas urbanas. Casi un 10 % y un 15 % en el par de elecciones supone un éxito evidente, que, para confirmarse, debiera superar la barricada de la conversión de votos a concejalías en futuras convocatorias.

Zaragoza mantiene la estructura de competencia partidaria, pero con la irrupción de un partido nuevo C's, una pérdida de apoyos de PAR y CHA, desaparecidos de la capital, y la dilución de la coalición a la izquierda del PSOE tras la crisis del modelo en la convocatoria de 2019. Habría que plantearse que quizá Zaragoza sea la provincia llamada a iniciar una transformación del modelo de competencia partidaria tan asentado, pero también pudiera ser que permaneciera el modelo y, más simplemente, sólo se sustituyeran algunos actores u organizaciones. Una vez más habrá que esperar.

Pero más allá de esas previsiones o hipótesis, es muy llamativo el efecto francamente fuerte del sistema electoral en una distribución poblacional tan desequilibrada como la de la provincia de Zaragoza. Decíamos en el Informe de 2015 que podría hablarse de auténticos *espejismos* electorales, ya manifestados en las de 2011.

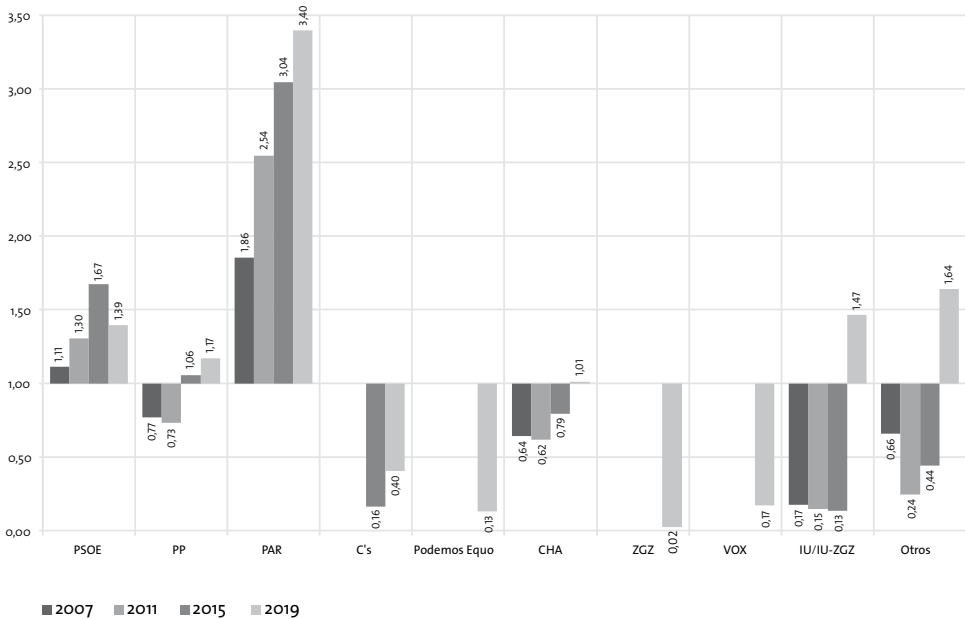


Ya en 2015 destacábamos cómo el PAR, con el peor resultado electoral de las seis candidaturas más votadas, ocupaba el tercer puesto en número de concejales (18,6 %). Pero es que en 2019, el PAR, octava fuerza por porcentaje de votos (3,86 %) se ha hecho con el 13,11 por ciento de las concejalías de la provincia, lo que le sitúa como tercera fuerza, tras los dos grandes partidos PP y PSOE.

Las causas de este escenario quedan perfectamente reflejadas en el GRÁFICO II.

Advertirá el lector en el gráfico que en 2019 el PAR ha logrado obtener del sistema electoral un retorno que supera todavía lo que en el Informe anterior ya nos sorprendía, al *triplicar* el que le correspondería por votos. Lógicamente, tan aguda desproporción se traduce, de nuevo el juego *suma-cero* de todo proceso electoral, en un castigo –penalización– igualmente cruento para los minoritarios o, para aquellas fuerzas que, como C's, poseen un sesgo llamativo en la selección de municipios más poblados. Lo que viene también a sucederles a VOX y ZGZ en 2019 y por las mismas razones. Y no, en cambio, por seguir el modelo

GRÁFICO 11  
Primas y penalizaciones. ZARAGOZA. 2007-2019



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

CUADRO 18  
**Implantación electoral. ZARAGOZA 2007-2019**  
 Municipios en que concurren

	PP			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	272	275	288	271
% Municipios	92,83	93,86	98,29	92,49
Mayoría absoluta	43	46	62	63
	PSOE			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	2282	281	290	289
% Municipios	96,25	95,90	98,98	98,63
Mayoría absoluta	101	87	115	121
	PAR			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	258	245	189	121
% Municipios	88,05	83,62	64,51	41,30
Mayoría absoluta	58	57	59	42
	CHA			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	171	111	112	86
% Municipios	58,36	37,88	38,23	29,35
Mayoría absoluta	7	5	11	13
	IU		G:IU-LV	IU (ZGZ)
	2007	2011	2015	2019
Municipios	48	50	24	14
% Municipios	16,38	17,06	8,19	4,78
Mayoría absoluta	0	0	2	2
	C's			
	2007	2011	2015	2019
Municipios	—	—	17	68
% Municipios	—	—	5,80	23,21
Mayoría absoluta	—	—	1	9

FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

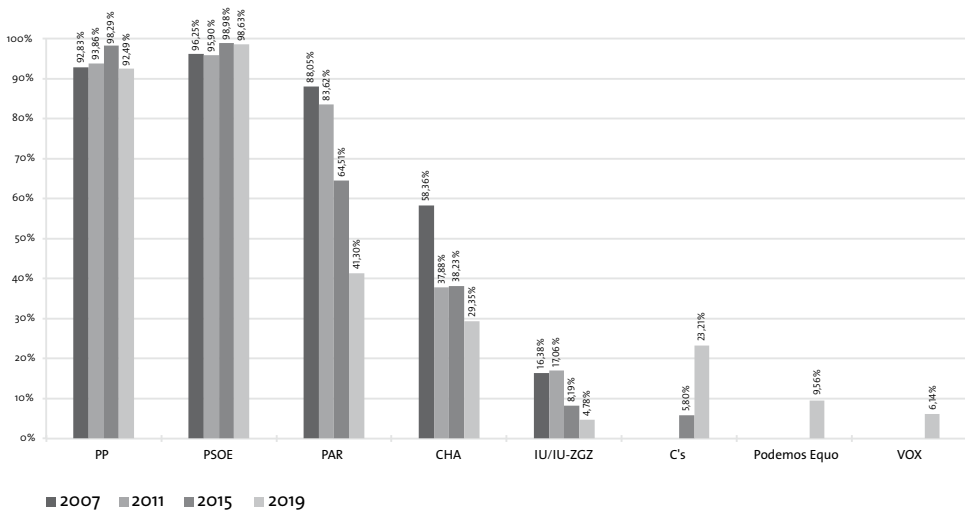
contrario, a CHA, que prácticamente por primera vez en su serie histórica no recibe castigo del sistema en la conversión. Implantación y adaptación al terreno son capitales, siempre, en elecciones locales.

La mejora del PSOE en sus primas ha sido de las más destacadas de su serie histórica y es francamente meritoria la del PP, tradicionalmente castigado en este aspecto, probablemente a manos del PAR, cuya caída electoral estaría en la base del progreso de los populares.

El CUADRO 18 nos indica claramente las líneas de tendencia de los principales actores.

Los dos grandes partidos han alcanzado en 2019 un grado muy elevado de implantación. Sólo cuatro municipios carecieron de candidatura del PSOE, mientras que el PP bajó respecto de 2015, pero todavía se mantiene en cifras muy elevadas. En cambio, el PAR dibujó una sólida tendencia a la baja en 2015 claramente reproducida en 2019, lo que le lleva a la pérdida de la mitad de su implantación territorial y organizativa en la provincia. Un dato muy elocuente de cara al futuro. PP y PSOE le acompañan, con mayor éxito todavía, explicable por su mayor y mejor implantación, en el alcance de mayorías absolutas. Algo que, debemos recordarlo, es extremadamente verosímil en municipios pequeños (cinco concejales) o muy pequeños (tres concejales). CHA prosigue también

GRÁFICO 12  
**Implantación electoral. ZARAGOZA. 2007-2019**



FUENTE: INE y Ministerio del Interior.

su descenso. La caída de IU en implantación es también expresiva de una crisis profunda, sin que parezca que su éxito en la coalición ZGZ de 2015 le haya servido, sino antes bien para profundizar en su descapitalización organizativa. Tal y como anticipábamos en el Informe de 2015, el riesgo de la coalición residía en la caída de la marca propia ante eventuales competiciones en solitario. C's confirma en 2019 un importante progreso en su implantación, aunque, como hemos dicho, sigue teniendo por delante el reto de protegerse frente al castigo del sistema para posiciones electorales como la suya. Habrá que seguir viendo.

## VII. CONCLUSIÓN

Las elecciones locales en Aragón se han realizado en 2019 sin cambios regulativos significativos respecto al marco normativo descrito en anteriores Informes.

Los nueve procesos electorales desarrollados, en base a un bloque normativo básico permanente, representan indudablemente una sólida estructura institucional y representativa. Su habitualidad no debe llevarnos a considerar este dato como rutinario e irrelevante. Es la primera vez que se produce en la historia contemporánea española, en un entorno democrático y propio de un estado de derecho. Lo que tiene un efecto de gran relevancia sobre la arquitectura institucional del régimen local aragonés en nuestro caso. Es, cabalmente, esta solidez la que puede apoyar los procesos de transformación de todo tipo que nuestras comunidades locales quizá un día decidan emprender.

Como venimos reiterando en anteriores Informes, el estudio de los procesos electorales locales presenta dificultades específicas. Desde luego es muy conocida la de tratarse de procesos políticos, pero también sociales, en donde, como es el caso de Aragón, juega un papel fundamental lo que la microsociología y la psicología social denomina dinámica de grupos. Toda localidad mediana y pequeña se soporta en un conjunto de interrelaciones y procesos surgidas del tejido social singular de cada una de ellas. Ello aconseja contención y mesura en los análisis. Y el mayor rigor metodológico. Todo proceso electoral local, por pequeña que fuere la localidad, tiene un efecto institucional, configurador del gobierno municipal. Y posee, o puede poseer, el que le atribuya además su entorno o contexto. Discriminar ambos no es tarea fácil ni sujeta a reglas ciertas.

Quizá lo más acertado consista en esbozar un análisis *macro* o por agregación, que termina siendo el más fiable desde el punto de vista de los procesos políticos en juego. Pero arriesgan así generalizaciones y simplificaciones más o menos creativas. Ello obliga a análisis cuyo valor, como es frecuente en los estudios electorales, sólo cobran valor por acumulación en el tiempo, por tenden-

cias. Mientras tanto valgámonos de apreciaciones escuetas y ajustadas a lo que cada proceso electoral nos brinde; a ciencia cierta.

Aragón es una región escasamente poblada en proporción a su extensión, con una elevada diseminación poblacional y, por consiguiente, un elevado número de municipios con una media escasa de habitantes en su inmensa mayoría. Esa es la preconditione determinante de cualquier sistema electoral imaginable. Como de casi todo.

De ahí que esas circunstancias demanden del sistema electoral una imposible capacidad de adaptación a escenarios tan distintos. Población y territorio demandan un sistema electoral imposible. Inimaginable. Y siempre llamado a alumbrar resultados *raros*, a los que sin duda colaboran actores políticos, candidaturas y electores, que poseen ya un conocimiento muy solvente de cómo funciona en su municipio y provincia. Y actúan en consecuencia. Unas y otros.

Quizá por ello los cambios del modelo de competencia partidaria sean tan dificultosos; probablemente por innecesarios. Lo cierto es que cambios de relevancia en elecciones de otro nivel, no se traducen en cambios relevantes y con continuidad en el ámbito local aragonés. O requieran varias convocatorias para plasmarse. Ciertamente es característico de los procesos electorales locales la lentitud en los cambios del modelo competitivo. Pero más allá de ello, lo que no está claro es que la planta del modelo electoral aragonés muestre signos de cambio.

Los interrogantes abiertos tras las elecciones de 2019 son, en primer lugar, si las tendencias recesivas de PAR y CHA continuarán, si se deben a causas asociadas al debilitamiento del mensaje territorial o al agotamiento de las organizaciones que lo agregan. En segundo lugar, cuál será y cómo será el proceso, de producirse, de reagrupamiento de la izquierda fragmentada a la izquierda del PSOE.

Los dos grandes partidos nacionales, que tan sensibles pérdidas acusaron en apoyo electoral en 2015, han seguido distintos caminos. Mientras el PSOE protagonizó un rebote que le devolvió al suelo de electoral de 2011, el PP ha seguido un descenso pronunciado que se debe a varias causas, entre las que la más preocupante lo sería una consolidación de C's, precisamente ahora que el debilitamiento del PAR le dibujaba un escenario mucho más favorable.

En cualquier caso, la arena local aragonesa es capaz de procesar cambios, incluso estructurales. Pero, si se están produciendo, lo hacen de tal modo y con tal parsimonia que es difícil advertirlos. Y todavía más en qué sentido.

Pero no hay que excluir cualquier posibilidad en un escenario con unas patologías poblacionales tan destacadas. Sin embargo, con todo, el sistema funcio-

na: produce representación, cuadros y un rendimiento institucional satisfactorio en líneas generales.

Pero ello no debería complacernos en exceso. Los nuevos tiempos quizá deban hacernos pensar en revisar algunos aspectos organizativos del régimen local español. Y, de producirse, será preciso la adaptación de un diseño electoral más acorde con las necesidades de una sociedad que ha experimentado, y sigue experimentando, transformaciones muy profundas en las últimas décadas.

Pero ésta siempre es otra historia.

## VIII. ANEXOS

### ANEXO I

#### Índices de cuadros y gráficos

- CUADRO 1 Estructura logística para elecciones locales. ARAGÓN
- CUADRO 2 Ciudadanos de la UE y de países con acuerdos con España con derecho a voto en elecciones locales. 2011-2019
- CUADRO 3 Municipios s/concejales y tamaño municipio. ARAGÓN. 2011-2019
- CUADRO 4 Distribución municipios según tamaño y provincia. 2011-2019
- CUADRO 5 Resultados Aragón 1987-2019. % v s/vv
- CUADRO 6 Resultados Aragón 1987-2019. Cifra absoluta de concejales
- CUADRO 7 Población y Censo Electoral. ARAGÓN 1987-2019. Cifras absolutas
- CUADRO 8 Población y Censo Electoral. ARAGÓN 1987-2019. Base 100:1987
- CUADRO 9 Participación. ARAGÓN y Provincias 1987-2019
- CUADRO 10 Datos comunes. HUESCA 2007-2019
- CUADRO 11 Resultados electorales. HUESCA 2007-2019
- CUADRO 12 Implantación fuerzas políticas. HUESCA 2007-2019
- CUADRO 13 Datos comunes. TERUEL 2007-2019
- CUADRO 14 Resultados electorales. TERUEL 2007-2019
- CUADRO 15 Implantación fuerzas políticas. TERUEL 2007-2015
- CUADRO 16 Datos comunes. ZARAGOZA. 2007-2019
- CUADRO 17 Resultados electorales. ZARAGOZA. 2007-2019
- CUADRO 18 Implantación fuerzas políticas. ZARAGOZA. 2007-2019
- 
- GRÁFICO 1 Distribución municipios según población. 2011-2019. ARAGÓN
- GRÁFICO 2 Distribución poblacional según tamaño del municipio. 2011-2019 ARAGÓN
- GRÁFICO 3 Evolución electoral por candidatura. ARAGÓN 2011-2019 (% s/v.v)
- GRÁFICO 4 Concejales obtenidos. ARAGÓN 2011-2019
- GRÁFICO 5 Población y Censo Electoral. ARAGÓN 1987-2019. Base 100:1987
- GRÁFICO 6 Participación. ARAGÓN y Provincias. 1987-2019

GRÁFICO 7 Primas y penalizaciones. HUESCA. 1987-2019

GRÁFICO 8 Grado de implantación de las fuerzas políticas. HUESCA 2007-2019

GRÁFICO 9 Primas y penalizaciones. TERUEL 2007-2019

GRÁFICO 10 Implantación electoral. TERUEL 2007-2019

GRÁFICO 11 Primas y penalizaciones. ZARAGOZA. 2007-2019

GRÁFICO 12 Implantación fuerzas políticas. ZARAGOZA. 2007-2019



## ANEXO II

### Datos fuente

Este Informe se ha realizado en condiciones de especial dificultad, al no poder disponer por razones técnicas de los datos primarios de los resultados en soporte informático.

Se ha intentado, en lo posible, mantener los mismos cuadros y magnitudes que en anteriores Informes para facilitar al lector eventuales comparaciones. Ahora bien, en la medida en que, en bastantes ocasiones, se ha debido operar con resultados provisionales, y no con los definitivos, podría haber pequeñas desviaciones, irrelevantes en todo caso para las apreciaciones que el Informe contiene. Pero, en la medida en que determinadas magnitudes sólo han sido posibles mediante cálculos complejos, las cifras podrían incluir algunos errores, que esperamos menores.

El lector, para acceder a los datos, que en otros Informes incluíamos en los correspondientes ANEXOS, podrá acudir a las siguientes fuentes.

#### 1. Resultados provisionales. Completos para Huesca y Teruel y casi al 100 % en el caso de Zaragoza, accionando los hipervínculos siguientes.

- **RESULTADOS POR PROVINCIA (a. 20-7-2020)**  
[https://resultados.eleccioneslocaleseuropas19.es/MUN2019/i/es/mun2019\\_total\\_provincias.pdf](https://resultados.eleccioneslocaleseuropas19.es/MUN2019/i/es/mun2019_total_provincias.pdf)
- **POR MUNICIPIOS:**
  - Huesca**  
<https://resultados.eleccioneslocaleseuropas19.es/#/es/mun/resultados/provincias/huesca>
  - Teruel**  
<https://resultados.eleccioneslocaleseuropas19.es/#/es/mun/resultados/provincias/teruel>
  - Zaragoza**  
<https://resultados.eleccioneslocaleseuropas19.es/#/es/mun/resultados/provincias/zaragoza>

#### 2. Resultados oficiales definitivos disponibles en formato texto, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* (a. 20-7-2020)

- **HUESCA**  
 BOE, 192, 12 agosto de 2019, pp. 89239-89334.  
 Cve BOE-A-2019-11875.
- **TERUEL**  
 BOE, 227, 21 de septiembre de 2019, pp. 104501-104600.  
 Cve. BOE-A-2019-13439.
- **ZARAGOZA**  
 BOE, 235, 30 de septiembre de 2019, pp. 107736-107852.  
 Cve. BOE-A-2019-13900.