

Presentación

La denominación de la *Fundación Democracia y Gobierno Local* pone de manifiesto la voluntad, desde su creación, de profundizar en los fundamentos de nuestra democracia local y de fortalecerla. En los últimos tiempos, esta orientación se ha visto reforzada por la preocupación manifestada por instancias parlamentarias, gubernamentales, profesionales y sociales ante conductas y situaciones poco ejemplarizantes en nuestra vida pública, que producen la desconfianza de los ciudadanos, su desafección y alejamiento de las instituciones públicas y de sus responsables, y la disminución de la legitimidad democrática.

Frente a esta situación, el Gobierno de España está impulsando importantes medidas de regeneración democrática que se han ido debatiendo con las fuerzas políticas y sociales, muchas de las cuales ya se han concretado en las correspondientes normas. Este ha sido el modo en el que ha entrado en el debate político la cuestión electoral local y, más en concreto, la posibilidad o conveniencia de proceder a una reforma del sistema electoral con el fin de favorecer una futura elección directa de nuestros alcaldes. Se buscaría con esta medida evitar principalmente que los acuerdos poselectorales desvirtúen la voluntad mayoritaria de los ciudadanos manifestada en las urnas.

Esta cuestión ha ido perdiendo urgencia últimamente, pero sin duda aparecerá en los programas de los partidos para las elecciones municipales de mayo de 2015 y volverá con fuerza después de ellas. En cualquier caso, lo cierto es que parecía oportuno aprovechar el momento para afrontar una reflexión, serena y de calado, sobre este asunto, sobre el que, desde hace tiempo, surgen una serie de dudas, desinformaciones y malentendidos que conviene aclarar a la luz del rigor de la academia.

Fue así como la *Fundación*, animada por su Patronato, que comprende a presidentes de veintitrés diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares de toda la geografía española, decidió constituir en septiembre de 2014 un grupo de trabajo sobre “Sistemas electorales locales”, integrado por destacados expertos del ámbito del Derecho, la Ciencia Política y de la Administración y la Economía, al que se le prestó apoyo técnico especializado por parte del personal de la propia *Fundación*, y cuya dirección y coordinación tuve el honor de asumir.

El libro que ahora presentamos es el fruto de ese trabajo. Seguramente, lo mejor sería no entretenerles más con esta presentación y recomendarles, directamente, su lectura, aventurando que gracias a ella podrán encontrar argumentos, variados y ponderados, sobre la cuestión que nos ocupa. Sin embargo, me parece necesario hacer alguna aclaración previa, por muy breve que sea, que permita contextualizar debidamente lo que en él se encontrarán, así como un somero repaso de los trabajos que componen esta obra.

No van a encontrar, en general, estudios “típicamente académicos”, adornados de gran aparato conceptual y bibliográfico, sino fundamentalmente, porque eso fue precisamente lo que se pidió a sus autores, trabajos estilo “informes” o “dictámenes”, en los que, sin renunciar al siempre necesario rigor analítico, se atacan sin rodeos los temas principales que rondan en torno a la cuestión que ocupa el frontispicio de la discusión: pros y contras de la elección directa del alcalde.

A tal efecto, son muy variados los aspectos que se abordan en los diferentes trabajos, tanto desde una perspectiva internacional, tomando como referencia distintos sistemas comparados europeos de elecciones municipales, como desde la española, teniendo muy presentes todas aquellas cuestiones que se derivarían de la principal, y que tienen que ver, entre otras cosas, con la inexcusable relación entre representatividad, legitimidad y gobernabilidad que todo buen sistema electoral debe atender; las diferencias existentes entre

los municipios a causa de su muy distinta población; la incidencia sobre la forma de gobierno local y, más en general, sobre la propia autonomía local, constitucionalmente garantizada; la preservación del pluralismo ideológico; la afectación a los principios de representación y participación democrática; el modo de exigir responsabilidades políticas, etc. Además, se presentará de forma detallada el comportamiento electoral municipal español desde 1977, que arroja resultados novedosos.

Cada autor realiza su trabajo, emite sus juicios y valoraciones y defiende sus propuestas con plena libertad. Será posible por ello encontrar algunas opiniones o planteamientos sobre los mismos temas no necesariamente coincidentes. Entiendo que esto, más que suponer una rémora, contribuye a enriquecer el debate y a permitir formar de manera fundamentada la posición del lector sobre estos asuntos. En realidad, no otra sino esta era la pretensión que se perseguía: aportar elementos o ideas, variados y bien argumentados, que puedan servir de apoyo para afrontar con mejores mimbres la ardua tarea de acometer, cuando se produzca, una reforma de nuestro sistema electoral local.

Como se ha dicho, no siempre hay coincidencia entre nuestros autores, antes bien, encontraremos posturas que van desde enfatizar el buen rendimiento del actual sistema electoral, hasta la necesidad de evitar los pactos poselectorales que deslegitimen la voluntad de los ciudadanos, pasando por la introducción de determinados ajustes en nuestro sistema electoral con el fin de mejorarlo.

Manuel Arenilla Sáez presenta en su trabajo las principales nociones de los sistemas y regímenes electorales, atendiendo a sus distinciones esenciales. A la vez, expone la cuestión de la elección directa de los alcaldes en Alemania, Austria, Finlandia, Italia, el Gran Londres y Portugal. Mantiene que la reforma del sistema electoral surge como solución cuando se pierde la confianza política y se incrementa la desafección. Sin embargo, hay muchos otros elementos que influyen en la recuperación de la legitimidad institucional, como la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, la forma en la que se ejerce la dominación y cómo es percibida, el estilo de gobernar, el liderazgo político y la cultura, entre otros. El trabajo gira en torno a la representatividad, la legitimidad y la gobernabilidad, que son tratadas en sus distintas facetas en relación con la elección directa del alcalde, y los efectos que en ellas tienen los distintos sistemas electorales que se comparan. De esta manera, se describen el proceso electoral y los elementos básicos que

componen el sistema electoral, así como su incidencia en el funcionamiento de la democracia y en la aceptación ciudadana del ejercicio del poder político. La finalidad del trabajo es presentar de forma accesible cuestiones como la elección directa del alcalde, la proporcionalidad del sistema electoral, las listas abiertas y cerradas, el grado de proporcionalidad del sistema D'Hondt aplicado en España, la importancia de las circunscripciones electorales, y la incidencia del número de representantes por provincia. Todo ello se realiza ofreciendo los pros y los contras de las alternativas existentes y de los sistemas electorales que se comparan.

Lourdes López Nieto se plantea si es necesario modificar el sistema de elección del alcalde. Para ello realiza un detallado análisis de los resultados electorales en nuestro país desde la restauración democrática, prestando una especial atención a las elecciones municipales y a aspectos como la distribución de mayorías absolutas en los ayuntamientos, la continuidad de los alcaldes y las mociones de censura. Afirma que el diseño del sistema electoral español aprobado en la Transición tuvo en cuenta los problemas del funcionamiento y configuración de los partidos en la historia política española: la debilidad de los partidos, la fragmentación política y la persistencia de la política de adversarios. Haciendo referencia a nuestra historia, señala que, cuando los sectores progresistas han tenido oportunidad de optar entre la elección directa y la indirecta del alcalde, llegaban a la conclusión de que el sistema electoral por sí solo no era determinante. La valoración global de López Nieto del actual sistema electoral es que cumple los fines esenciales de las elecciones, puesto que ha garantizado un alto grado de representatividad y legitimidad, ya que la traducción de votos en escaños ha sido justa para la mayoría de las candidaturas concurrentes. De los abundantes datos analizados, concluye que desde 1991 ha aumentado la población gobernada con mayorías absolutas y los cambios de alcalde han sido muy pocos. Finaliza señalando que, a pesar de las crisis y cambios políticos y sociales experimentados en el sistema político español en las últimas cuatro décadas, las instituciones han sabido responder, resistir y garantizar la representación. Finalmente, la evidencia empírica de los resultados y los análisis presentados le permiten concluir que sería un error modificar las reglas electorales vigentes.

El capítulo encabezado por José Ramón Montero Gibert y sus colaboradores contiene un estudio sobre el comportamiento de las elecciones municipales en España desde la restauración democrática, al entender sus autores que existen pocos trabajos al respecto desde el enfoque de la Ciencia Política. Señalan que esto es debido a que se ha considerado secundario este nivel y a

las dificultades metodológicas que entraña. Sin embargo, la creciente importancia de los ayuntamientos y su “repolitización” hacen necesario profundizar en dicho comportamiento. El estudio constata el dominio del PSOE y de AP/PP en la obtención de alcaldes y concejales hasta la fecha, y el bajo grado de fragmentación partidista electoral y de representantes. Así, el número de partidos es mayor en los municipios que cuentan con más concejales. También se constata que la desproporcionalidad del sistema electoral es, en general, menor en las elecciones locales que en las generales. La investigación ofrece la novedad de la constatación de la creciente nacionalización de los subsistemas de partido locales con respecto a los nacionales. En este sentido, el PP y los partidos nacionalistas son los que logran una mayor fidelidad de sus votantes en todas las elecciones; por el contrario, en el caso del PSOE, muchos de sus votantes se suelen abstener en las siguientes elecciones, sobre todo de las generales a las municipales. La gran aportación del estudio es rebatir las extendidas ideas que presentan las elecciones locales como un mero reflejo de lo que sucede en la arena nacional o como unas simples primarias de las siguientes elecciones generales.

Enrique Arnaldo Alcubilla señala que la Constitución de 1978 establece dos sistemas posibles para la elección del alcalde: la directa, que cuenta con algún precedente en nuestra historia, y la indirecta o por los concejales. Constata que las determinaciones centrales de la regulación electoral local han permanecido intactas desde 1977. Apunta que una de las características de nuestro régimen electoral local es la obsesión por la estabilización frente a las crisis e incertidumbres, lo que se manifiesta en la garantía de la permanencia del alcalde investido en la sesión constitutiva. Recuerda que el dictamen del Consejo de Estado de 2009 avaló la eventual modificación del sistema actual de la elección del alcalde. Mantiene que la elección directa del alcalde aumentaría el grado de satisfacción e incentivaría la identificación de los ciudadanos con el sistema político. Señala que ha habido varios intentos de modificar el sistema de elección de alcaldes, como la proposición de ley orgánica del Grupo Parlamentario Socialista de 1998 que planteaba un sistema a dos vueltas con prima electoral. Finalmente, sostiene que el principio de la deseabilidad del consenso en materia de reforma electoral no puede ser entendido como una rémora o cláusula retardatoria e impedidora de la consecución del ideal democrático.

Juan Carlos Gavara de Cara trata sobre cómo la elección directa del alcalde puede afectar a la forma de gobierno local. Reconoce que el acuerdo entre líderes políticos de opciones distintas a la vencedora en el proceso electoral

solo puede provocar alejamiento y malestar en el propio electorado. Mantiene que la interpretación literal del artículo 140 de la Constitución Española permite que se pueda plantear tanto el sistema de elección directa como indirecta del alcalde. Advierte sobre el riesgo muy alto de declaración de inconstitucionalidad en la implantación de un sistema con premio a la mayoría por incompatibilidad con el principio de representación política. Sostiene que la introducción del sistema de elección directa del alcalde, en cualquiera de sus variantes, no lograría las finalidades que se suelen señalar, y que, salvo que solo se pretenda garantizar al inicio del mandato, que sea alcalde el líder de la lista más votada precisaría modificar el régimen de distribución de competencias entre los distintos órganos de gobierno local, así como replantear la forma de gobierno y la relación entre alcalde y pleno del ayuntamiento. Afirma que la inclusión en el nivel local de una forma de gobierno presidencialista sería incompatible con el principio establecido en el artículo 1.3 de la Constitución Española, lo que obligaría a una reforma constitucional. En esta misma línea, mantiene que la introducción de un sistema electoral mayoritario, ya fuera a través de la técnica del premio de la mayoría o de la elección mayoritaria directa de los concejales, solo sería admisible cuando fuera realizada a través de un cambio o reforma constitucional. Finalmente, en línea con otros autores de este libro, señala que el actual sistema electoral ha creado legitimidad y proporcionado representación y gobierno a los ayuntamientos.

Petra Mahillo García y Alfredo Galán Galán comienzan su trabajo afirmando que cualquier propuesta de modificación electoral debe presentarse con perfiles claros, tras la realización de un debate riguroso y en un ámbito temporal suficiente y con el más amplio consenso posible. Consideran que el refuerzo de la legitimidad democrática del alcalde mediante su elección directa implicaría también un refuerzo de la legitimidad democrática del municipio mismo, aunque advierten de que la convivencia de ambas legitimidades de una misma calidad puede ser causa de disfunciones en la actividad ordinaria de la entidad, especialmente en el ámbito de las relaciones entre el pleno y el alcalde. Como otros autores del libro, consideran que las reglas electorales tienen una incidencia en la calidad de la democracia local, pero con un alcance limitado. Mantienen la tesis de que la modificación de las normas electorales debe acompañarse, en la medida en que sea necesario, con el cambio de las normas sustantivas contenidas en la legislación sobre régimen local, en especial, en lo que se refiere a la incidencia en el reparto de atribuciones entre el alcalde y el pleno del ayuntamiento y en los mecanismos de relación entre ambos. Concluyen que la reforma del régimen electoral es conveniente, pero con los siguientes condicionantes: la necesidad de coherencia con el modelo

de gobierno local, las enseñanzas que puede ofrecer el estudio comparado, y la extensión de la reforma a otros aspectos distintos a la forma de elección del alcalde.

Óscar Sánchez Muñoz orienta su trabajo a los efectos de la elección directa del alcalde sobre la representatividad del pleno municipal y sobre la participación de los vecinos en la vida municipal. Cree que el debate está centrado en la actualidad en eliminar la posibilidad de pactos poselectorales que logren conformar una mayoría alternativa a la de la lista más votada. Ahora bien, considera que esta innovación puede provocar unas consecuencias de gran calado, tanto en la forma de gobierno municipal, como en la capacidad del pleno municipal para reflejar de forma adecuada la diversidad de ideas políticas existentes en la sociedad, o en la capacidad del sistema político municipal para posibilitar una participación democrática real y efectiva de todos los vecinos en la vida política del municipio. Considera razonable que se extienda el actual modelo simplificado de elección para municipios de hasta 250 habitantes a los de hasta 1000 habitantes. Señala que un sistema electoral que otorgue una mayoría artificial mediante una prima electoral a la lista vinculada al alcalde ganador o a la lista más votada, en principio, no resultaría contrario a la letra del artículo 140 de la Constitución Española. Recuerda que el Consejo de Estado señaló en 2009 que, en el ámbito de las elecciones municipales, la sustitución del sistema de representación proporcional por uno mayoritario o la inclusión de rasgos mayoritarios en el sistema proporcional no resultarían contrarias a la Constitución. No obstante, admite que una prima de mayoría que llegase a coartar por completo las posibilidades de las listas minoritarias de estar presentes en el pleno municipal podría ser poco respetuosa con el valor del pluralismo político. Se manifiesta contrario a la argumentación de que los Gobiernos de coalición tienen una escasa legitimidad democrática. En este sentido, con el fin de minimizar el problema de las “minorías chantajistas”, sugiere la utilización del voto preferencial en la elección del alcalde a una sola vuelta. Concluye señalando que los problemas que puedan existir no tienen entidad suficiente como para justificar un cambio radical de la forma de gobierno municipal, ya que puede traer más perjuicios que beneficios; que el incremento de la personalización en la elección puede ser positivo para reducir la excesiva influencia de los aparatos partidistas, pero considera que dicho objetivo puede conseguirse mediante el desbloqueo de las listas electorales, o introduciendo cambios en los modos de selección de las candidaturas por parte de los partidos; y que el deseable incremento de la participación política en el ámbito municipal poco a nada tiene que ver con el cambio en el modo de elección de los alcaldes.

Óscar Romera reflexiona en el último trabajo sobre el nuevo marco vigente tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, y analiza el grado de efectividad, en términos de estabilidad institucional, de una hipotética reforma en la elección de alcalde para el régimen electoral de las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla. Aborda esta cuestión desde el análisis de los resultados electorales y de la evolución económica, al objeto de encontrar posibles justificaciones que argumenten la urgencia de un cambio en el sistema de elección. Además, completa el estudio con las hipotéticas actuaciones que, a juicio del autor, deberían desarrollarse. Tras el análisis efectuado, sugiere que, antes de tomar alguna decisión, es conveniente esperar a los resultados de las próximas elecciones municipales y autonómicas, ante un posible escenario que amplíe la pluralidad de partidos políticos representados en las instituciones. Entiende que, solo así, el análisis quedaría completo. Es por ello que aconseja afrontar un debate sosegado y sin urgencias sobre cualquier planteamiento que se realice en relación con una futura modificación del régimen electoral local. Mientras llega ese momento, mantiene para las ciudades con estatuto de autonomía la importancia de la estabilidad política, dentro del marco actual de representación ciudadana, sustentada en una gestión que beneficie al ciudadano y que, por tanto, legitime a las instituciones como elementos esenciales de la sociedad del bienestar.

Creemos que, con la obra que tiene el lector en sus manos, la *Fundación Democracia y Gobierno Local* cumple con uno de sus cometidos básicos, al ofrecer un trabajo que consideramos valioso para quienes constituyen su principal foco de atención, los Gobiernos y Administraciones locales. No obstante, también entendemos que el mismo puede ser igualmente muy útil para el conjunto de la sociedad, en la medida en que su contenido se encuentra estrechamente relacionado con el corazón de nuestra democracia. Corresponde, en todo caso, a ustedes juzgar si el resultado ha sido satisfactorio.

MANUEL ARENILLA SÁEZ
Madrid, febrero de 2015