

Claves 19

Serie Claves del Gobierno Local

La elección directa del alcalde Reflexiones, efectos y alternativas

Manuel Arenilla Sáez (coord.)

Enrique Arnaldo Alcubilla

Alfredo Galán Galán

Juan Carlos Gavara de Cara

Lourdes López Nieto

Petra Mahíllo García

José Ramón Montero Gibert

Óscar Romera Jiménez

Óscar Sánchez Muñoz



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

La elección directa del alcalde

**Reflexiones, efectos
y alternativas**

Claves 19

Serie Claves del Gobierno Local

La elección directa del alcalde

Reflexiones, efectos
y alternativas

Manuel Arenilla Sáez (coord.)

Enrique Arnaldo Alcubilla

Alfredo Galán Galán

Juan Carlos Gavara de Cara

Lourdes López Nieto

Petra Mahíllo García

José Ramón Montero Gibert

Óscar Romera Jiménez

Óscar Sánchez Muñoz

José Luis Moreno Torres

Antonio Arroyo Gil

colaboradores

d

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
Velázquez, 90, 4º - 28006 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Cudipal, Gestión Gráfica, S.L.

Depósito legal: M-10675-2015
ISBN: 978-84-943793-2-1

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Sumario

- 9 **Presentación**
MANUEL ARENILLA SÁEZ
- 19 **Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada**
MANUEL ARENILLA SÁEZ
- 63 **¿Modificar el sistema de elección del alcalde?**
LOURDES LÓPEZ NIETO
- 105 **Elecciones municipales en España (1979-2011): las dimensiones del voto**
JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT *y otros*
- 141 **La elección directa del alcalde. Una propuesta a la luz del principio democrático**
ENRIQUE ARNALDO ÁLCUBILLA
- 161 **La incidencia de la elección directa del alcalde en la forma de gobierno local**
JUAN CARLOS GAVARA DE CARA
- 187 **La reforma del régimen electoral local: el alcalde entre la elección directa y la designación automática**
PETRA MAHÍLLO GARCÍA
ALFREDO GALÁN GALÁN
- 211 **La elección directa del alcalde y sus efectos sobre la representatividad del pleno municipal y sobre la participación de los vecinos en la vida política del municipio**
ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ
- 235 **La reforma en la elección de alcalde: una interpretación del régimen electoral de las ciudades con estatuto de autonomía**
ÓSCAR ROMERA JIMÉNEZ

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 entretenérles 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 deslegitimén 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 Mahíllo 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

Miembros del grupo de trabajo “Sistemas electorales locales”

- **Coordinador:** Manuel ARENILLA SÁEZ. Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos – Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Enrique ARNALDO ALCUBILLA. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.
- Alfredo GALÁN GALÁN. Profesor titular acreditado catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.
- Juan Carlos GAVARA DE CARA. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lourdes LÓPEZ NIETO. Profesora titular de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Petra MAHÍLLO GARCÍA. Secretaria general de la Diputación de Barcelona.
- José Ramón MONTERO GIBERT. Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Óscar ROMERA JIMÉNEZ. Economista. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.

Colaboradores

- José Luis MORENO TORRES. Gerente de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Antonio ARROYO GIL. Letrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada

Manuel Arenilla Sáez

*Catedrático de Ciencia Política
de la Universidad Rey Juan Carlos.
Director del INAP*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Ventajas e inconvenientes de los sistemas electorales. 3. Las distinciones electorales. 3.1. El tamaño de las cámaras o los plenos. 3.2. Las circunscripciones electorales. 3.3. La fórmula electoral. 3.4. La barrera electoral. 4. Las modalidades de voto. 5. Modificaciones del sistema electoral local. 5.1. Tamaño del pleno. 5.2. Elección directa de alcalde. 5.3. Reforzamiento de la lista más votada. 6. La elección directa del alcalde en los sistemas electorales comparados. 6.1. Alemania. 6.2. Austria. 6.3. Francia. 6.4. Italia. 6.5. El Gran Londres. 6.6. Portugal. 7. Bibliografía.

1. Introducción

Las elecciones son vistas por los ciudadanos como una cita periódica a la que son llamados para elegir a sus representantes en las instituciones que los gobiernan. Los ciudadanos no conocen bien los mecanismos que hacen que el voto que depositan en la urna se transforme en escaños, pero sí tienen una opinión sobre cómo funciona el sistema democrático y sus instituciones y, claro está, sobre el comportamiento de los dirigentes políticos y la confianza que les merece todo ello. De esta manera, los numerosos elementos que intervienen en el proceso electoral y sus posibilidades de combinación están al servicio de un funcionamiento más eficaz del sistema democrático, de la

gobernabilidad, de que el ciudadano sienta que existe una razonable conexión entre el resultado de las elecciones y los votos depositados en las urnas, y del logro de la legitimidad de las instituciones, tanto de las directamente elegidas como de las que se derivan de ellas.

El sistema electoral aparece como el elemento principal a reformar cuando existe una percepción no favorable del funcionamiento de la democracia, de sus instituciones y de sus integrantes, cuando se pierde la confianza en ellos y se incrementa la desafección. No obstante, cuestiones 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, la cultura política y muchos otros elementos, influyen en la confianza y en la legitimidad política.

La normatividad de las cuestiones electorales, en concreto la posibilidad de modificar su régimen mediante una ley, resulta muy atractiva para la opinión pública y los representantes políticos. Puede pensarse así que una buena parte de los problemas y disfunciones del sistema democrático y de sus instituciones e integrantes puede resolverse acudiendo a la redacción de una norma. Es indudable que el régimen electoral es un elemento clave, pero también que no es suficiente y que es necesario abordar los otros elementos que conforman el sistema político. Con un mismo régimen electoral, los resultados relativos a la confianza, la gobernabilidad, la desafección y la legitimidad política pueden ser muy distintos. La evolución de estos aspectos en el caso español así lo muestra en las últimas décadas. Además, está el hecho de que la opinión política y su articulación se encuentran en constante evolución, lo que puede dar lugar a distintas maneras de expresar los intereses y la voluntad de los ciudadanos a través de partidos políticos u otras formas de representación.

Las páginas que siguen van a girar en torno a tres conceptos claves: la representatividad, la legitimidad y la gobernabilidad. La primera hace referencia a la finalidad última del sistema electoral en las democracias representativas y comprende la relación entre el representante y el representado. La forma en la que se conviertan los votos en escaños va a configurar directa e indirectamente las instituciones políticas, a partir del simple hecho de que cada ciudadano deposite su voto en una urna manifestando así sus preferencias. La representación puede comprender distintos aspectos tales como el geográfico, que hace que las cámaras deban contar con miembros de todas las divisiones territoriales con el fin de que puedan rendir cuentas a los electores

de todos los distritos; el ideológico, que implica que deban estar representadas en la cámara las diferentes tendencias de pensamiento político; el socio-ideológico, que debe reflejar la situación de los partidos del ámbito electoral; y el socio-demográfico, que implica reflejar la composición de la sociedad en términos de mujeres y hombres, ricos y pobres, jóvenes y mayores, filiación religiosa, comunidades lingüísticas, grupos étnicos, etc.

La legitimidad muestra el grado de aceptación y de identificación de los ciudadanos con el sistema político. Intervienen múltiples factores en el logro de la legitimidad política, aunque se va a destacar aquí el grado de consenso entre los partidos políticos; la estabilidad del sistema político y del sistema electoral; la capacidad que los partidos políticos tengan para lograr que los ciudadanos confíen en que los problemas sociales se encuentran en buenas manos para su resolución, en que los responsables políticos van a actuar primando el bien común y los intereses y necesidades de la comunidad, en que los políticos escuchan, de verdad, a los ciudadanos. La dificultad de medir con parámetros este tipo la legitimidad se debe a que esta reside en el mundo de las emociones, de lo subjetivo, por lo que no es reductible sin más a normas y fórmulas matemáticas. La ventaja de esto es que en el fondo de la cuestión se encuentran personas que se relacionan con personas, unas electoras y otras elegidas, que en su vida diaria saben cómo dar y recibir, por ejemplo, confianza.

Otra de las finalidades de las elecciones es posibilitar la gobernabilidad de las instituciones políticas y administrativas. La cámara elegida ha de tener capacidad para realizar eficazmente las funciones de legislación, de formar mayorías que posibiliten Gobiernos estables y el control del Gobierno. En ocasiones se contraponen representatividad y legitimidad con gobernabilidad, al considerarse que un exceso de demandas sociales y políticas, y la incorporación de numerosos intereses en las instituciones representativas y político-administrativas, dificultan el funcionamiento eficaz de estas instituciones y las hacen débiles, lo que genera desafección en los ciudadanos. En este contexto, los sistemas electorales mayoritarios suelen primar la gobernabilidad frente a la representatividad, mientras que en los sistemas proporcionales sucede como tendencia lo contrario.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que en la actualidad las instituciones políticas precisan del concurso de las organizaciones sociales, económicas y cívicas para cumplir con los objetivos que tienen encomendados. La gobernabilidad hoy ha de ser vista, más que como una estructura

piramidal integradora de diversos intereses, como una red de actores en interacción en la que las instituciones del Estado aparecen como garantes del bien común, la legitimidad y la confianza, y responsables para la comunidad que gestionan y ante la que responden.

Este trabajo¹ se va a centrar, en primer lugar, en describir el proceso electoral y, específicamente, los elementos esenciales que conforman el sistema electoral desde la perspectiva señalada, su incidencia en el funcionamiento de la democracia y el logro de la adhesión de los ciudadanos a la misma, a sus instituciones y a los integrantes de estas. Se va a hacer de una manera divulgativa, siendo conscientes de que el tema admite distintos niveles de especialización y de que existe una literatura muy consolidada en nuestro país, y de forma comparada. Se ha primado que, en el contexto español actual de crisis institucional, puedan ser comprensibles para una amplia mayoría de los posibles lectores algunos de los elementos claves que intervienen en el rendimiento democrático de nuestro sistema político. A la vez, se busca que se puedan entender desde una fundamentación sólida los debates que surgen en nuestra opinión pública sobre cuestiones como la elección directa del alcalde; la proporcionalidad del sistema electoral; las listas abiertas y cerradas; el grado de proporcionalidad del sistema D'Hont aplicado en España; la importancia de las circunscripciones electorales; o la incidencia del número de representantes por provincia.

Además, el trabajo va a tratar los sistemas electorales locales de Alemania, Austria, Francia, Italia, el Gran Londres y Portugal. Cualquier elección es arbitraria, en este caso se han tenido en cuenta países que han optado por sistemas de elección directa de sus alcaldes, o que han reformado sus sistemas electorales bien recientemente, bien en un tiempo que ya permite analizar los resultados. También se ha buscado la diversidad con el fin de comparar el sistema electoral local español con algunas de las alternativas en el ámbito europeo, que se ha elegido por proximidad a nuestro país.

1. Deseo agradecer a Víctor Omar Dabbagh Rollan, Joaquín Lucas Ferrández, Ana Polo Sánchez, José Antonio Ponce Real, Daniel Rodríguez Segura-Goya y Mercedes Roldán Escrivano el apoyo otorgado para la realización de este trabajo.

2. Ventajas e inconvenientes de los sistemas electorales

Los numerosos sistemas electorales existentes pueden sintetizarse en dos tipos básicos: sistemas de mayoría relativa y sistemas de representación proporcional².

Sistemas de mayoría relativa. Se trata de uno de los procedimientos más simples de votación. Uno de sus rasgos principales es que solo se elige un candidato por cada distrito electoral. Tras la emisión y recuento de todos los votos, el candidato que obtengan la mayor cantidad de votos es declarado ganador.

Las ventajas más destacables de este tipo de sistemas son:

- Facilitan la formación de gobiernos de un solo partido.
- Posibilitan una oposición coherente a lo largo de la legislatura.
- Favorecen a los partidos de amplia base electoral.
- Excluyen a los partidos extremistas.

Promueven la formación de vínculos entre los electores y sus representantes, en tanto dan lugar a una legislatura conformada por representantes de áreas geográficas definidas.

Permiten a los electores elegir entre candidatos y no solo entre partidos.

Las críticas a los sistemas de mayoría relativa se fundamentan en los siguientes motivos:

- Privan a los partidos minoritarios de una representación proporcional.
- Excluyen a las minorías de la representación.
- Se ha comprobado que reducen la presencia de mujeres.
- Extremar el fenómeno de los “bastiones regionales”, donde un solo partido obtiene la totalidad de los escaños de un distrito.
- Existe un número relevante de votos “no útiles”.
- Pueden crear Gobiernos insensibles a los cambios en la opinión pública.

Sistemas de representación proporcional. Estos sistemas tratan de corregir algunas de las críticas realizadas a los sistemas de mayoría relativa. Por

2. <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/esd02a>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

la propia naturaleza de estos sistemas, no existen los distritos uninominales. Se busca la congruencia entre el porcentaje de votos obtenidos por una candidatura y los escaños logrados, lo que ofrece un incentivo a la participación a todos los partidos.

Entre las ventajas de estos sistemas destacan:

- Convierten los votos obtenidos en escaños ganados.
- Impiden que haya un número elevado de votos “no útiles”.
- Facilitan la representación de los partidos minoritarios.
- Restringen el crecimiento de “bastiones regionales”.
- Propician una mayor continuidad y estabilidad de las políticas públicas, una mayor duración de los Gobiernos, una mayor participación ciudadana y un mejor desempeño económico.
- Hacen más visible la compartición del poder entre los partidos y los grupos de interés.

Por su parte, las principales desventajas son:

- Propician Gobiernos de coalición con bases de acuerdo débiles que pueden generar parálisis legislativas y políticas incoherentes.
- Producen una fragmentación desestabilizadora del sistema de partidos.
- Benefician a los partidos extremistas.
- Los partidos pequeños consiguen un poder desproporcionado.
- El poder se diluye en diferentes partidos y el ciudadano no tiene un referente claro (candidato electo o partido) al que responsabilizar de la actividad legislativa.

3. Las distinciones electorales

Como es habitual en los términos de las Ciencias Sociales, existe divergencia, cuando no confusión, entre el uso que hace de los mismos la comunidad científica y su utilización coloquial por los ciudadanos. Este hecho se ve agravado por la no consolidación de determinadas Ciencias Sociales, por la confusión entre ciencia y opinión en los medios de comunicación y por la complejidad y riqueza de matices de los términos de las disciplinas científicas. Así, no es fácil distinguir en un primer momento para el común de los ciudadanos entre sistema electoral, derecho electoral y régimen electoral (Martínez *et al.*, 2007: 109; Montero y Riera, 2008: 4; Nohlen, 2000b: 1; García, 2007: 1;

Fraile, 1997: 498 y 499). Estas distinciones tienen una importancia real en el funcionamiento de la vida de la comunidad, en la expresión y articulación de las preferencias ciudadanas, en el rendimiento de la democracia, y su delimitación y contenido condicionan el hecho aparentemente simple de depositar una papeleta en una urna.

En este apartado se van a definir de una manera sencilla las distinciones señaladas, ampliando la referida a los elementos que componen el sistema electoral. Así, entendemos por el régimen electoral la regulación de los aspectos que intervienen en el acto electoral. El derecho electoral contempla las normas jurídicas que definen las cualidades del sufragio activo y pasivo; la regulación de los diferentes tipos de elecciones; la ordenación del desarrollo del escrutinio; y el establecimiento del régimen de recursos y garantías.

El sistema electoral contiene cinco elementos fundamentales: el tamaño de las cámaras representativas; la división del territorio en circunscripciones; la fórmula electoral que convierte los votos en escaños; el establecimiento de umbrales mínimos para acceder al reparto de escaños; y las formas de la candidaturas (Montero y Riera, 2008: 4).

3.1. El tamaño de las cámaras o los plenos

El tamaño de las cámaras o los plenos se mide por el número de escaños total. Aunque no hay coincidencia sobre la trascendencia de este elemento, lo cierto es que el número de escaños puede afectar significativamente a la proporcionalidad del sistema y a su fragmentación. Así, el mayor tamaño de la cámara hace que la proporcionalidad sea más grande (Montero y Riera, 2008: 12).

Taagepera (1972) formuló la “ley de raíz cúbica”, que establece que en la mayoría de cámaras se da una correlación entre el número de escaños y la población en torno a la raíz cúbica de número de habitantes³. La razón de esta ley puede encontrarse en que este tamaño minimiza los canales de información entre los representantes y los representados y entre los propios representantes (Montero y Riera, 2008: 12). El representante se comunica

3. TAAGEPERA Y SHUGART (1989) hacen un análisis de 105 países y encuentran una relación empírica entre ambas variables, formulando así la ley de raíz cúbica del tamaño de la asamblea (*Cube Root Law of Assembly Size*).

verticalmente con el electorado que lo eligió y horizontalmente con otros legisladores dentro del Congreso. La comunicación aparece como una de las funciones más importantes de un electo, ya que a través de ella puede ejercer su función de representación cuando se comunica con el electorado, y cuando se comunica con otros representantes ejerce la función de legislador. Una cámara grande reduce la comunicación entre diputados y favorece la comunicación con el electorado y viceversa. De ahí que sea necesaria una cámara con suficientes representantes para maximizar los canales de comunicación y mantener el equilibrio entre las tareas de la representación y la legislación (Taagapera y Shugart, 1989).

En el caso español, el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), establece que el tamaño del pleno de los municipios se relaciona con el número de residentes: cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala:

Tabla 1. Número de concejales según número de residentes en los municipios.

Población	Número de concejales
Hasta 100 residentes	3
De 101 a 250	5
De 251 a 1000	7
De 1001 a 2000	9
De 2001 a 5000	11
De 5001 a 10 000	13
De 10 001 a 20 000	17
De 20 001 a 50 000	21
De 50 001 a 100 000	25
De 100 001 en adelante	Un concejal más por cada 100 000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 179 y 184 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

3.2. Las circunscripciones electorales

La distribución de escaños se realiza sobre la base de las agrupaciones de electores organizadas en distritos o circunscripciones electorales. En el caso español, las divisiones habituales son el municipio y la provincia. Las comunidades autónomas insulares han adoptado la isla como circunscripción electoral para la elección de sus cámaras legislativas. Además, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias ha dividido su territorio en tres distritos electorales para las elecciones a su Parlamento, y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia lo ha hecho en cinco distritos para las mismas elecciones (Oliver, 2011: 193).

La división más común de los tipos de circunscripciones es la que distingue entre las uninominales y las plurinominales (Nohlen, 2000: 1). Las primeras dividen el territorio en tantas unidades como escaños están en juego, asignando a cada una de ellas un escaño. En las segundas se elige más de un escaño, pudiendo tener cada circunscripción una dimensión distinta y diferentes escaños.

La elección del número de escaños a repartir —la magnitud— en las circunscripciones plurinominales afecta a la proporcionalidad, ya que esta será mayor cuanto mayor sea la circunscripción (Nohlen, 2000: 2). En sentido contrario, la elección en las circunscripciones plurinominales de cinco unidades (pentanominales) y más pequeñas se comporta de una manera cercana a una elección mayoritaria. Por tanto, esta variable tiene una gran importancia, ya que, por ejemplo, la modificación de los tamaños de las circunscripciones electorales puede implicar un cambio del tipo de sistema electoral (Montero y Riera, 2008: 13 y 14; Taagapera y Shugart, 1989: 112).

El diseño de los distritos electorales a través de uniones, divisiones o asociaciones puede afectar a los resultados electorales, al hacer que mejoren o empeoren los resultados de un determinado partido político o grupo étnico, lingüístico, religioso o de clase. A esta práctica se la denomina *Gerrymandering*⁴. Un ejemplo de la misma la encontramos en los años 90 en Estados Uni-

4. Toma su nombre de un juego de palabras con el apellido del gobernador de Massachusetts Elbridge Gerry y *salamander* (en inglés, salamandra), por la caprichosa forma del distrito electoral diseñado por el gobernador para minimizar los malos resultados electorales que su partido obtenía en los distritos del norte y el oeste. Existen diversos tipos de *Gerrymandering* según se concentre el electorado de un grupo disperso; se disperse el voto de un grupo en diferentes distritos electorales; se concentre en un solo distrito a un grupo con fuerte presencia en varios distritos; o se sobrerepresente una mayoría determinada en

dos, cuando se delimitaron nuevos distritos bajo el mandato de antidilución del voto de las minorías recogida en la enmienda de 1982 de la Ley de los Derechos de Voto. Con los nuevos distritos el número de afroamericanos que resultaron electos en el país pasó de 300 en 1964 a aproximadamente 8000 en 1993, lo que supuso menos del 2 % de todos los cargos electos de un país donde los afroamericanos representaban el 12 % de la población⁵. También podemos encontrar un ejemplo reciente en Hungría, donde se modificó el mapa electoral para beneficiar al partido más votado en ese momento, provocando una infrarrepresentación del segundo partido⁶.

Hay varios tipos de *Gerrymandering* (Reynoso, 2004)⁷:

- Concentración activa: mediante el trazado de distritos electorales que concentren el electorado de un grupo disperso para que obtenga la mayoría el grupo elegido.
- Dispersión reductiva: dispersando el voto de un grupo en diferentes distritos electorales para evitar que obtenga mayoría en cualquiera de ellos.
- Concentración reductiva: limitando el peso de un grupo que podría obtener la victoria en varios distritos al reducirlo a uno solo, mediante la disminución de su representación total con respecto al resto de circunscripciones.
- Dispersión activa: al contrario que en el caso anterior, sobrerrepresentando una mayoría determinada en un distrito, dividiéndolo en varios que eligen un número mayor de representantes.

3.3. La fórmula electoral

La fórmula electoral es una función matemática o procedimiento de cálculo aplicado a los votos en un distrito, para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes (Montero, 2008: 83). La fórmula electoral determina la conformación del sistema electoral en mayoritario o

un distrito a través de convertirlo en varios distritos que elijan un número mayor de representantes.

5. http://aceproject.org/main/espanol/es/esy_us.htm. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

6. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/18/actualidad/1326910152_311833.html. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

7. REYNOSO (2004: 83-84), citado en <http://es.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

proporcional. En las fórmulas mayoritarias gana los escaños el partido o la candidatura que más votos obtenga. Esto puede ser por mayoría absoluta o relativa, en cuyo caso puede ser necesaria una segunda vuelta.

Las fórmulas electorales proporcionales distribuyen los escaños conforme a los votos obtenidos entre las candidaturas. Se pueden distinguir entre las que basan su cálculo en el cociente y las que lo hacen con el método del divisor. En la tabla 2 se muestran sintéticamente las fórmulas electorales proporcionales de cociente y de divisor. En el primer caso se divide el número total de votos emitidos entre el número de escaños en juego, asignándose a cada uno de los partidos tantos escaños como veces hayan obtenido el cociente. En las fórmulas electorales de divisor, se dividen los resultados obtenidos por cada uno de los partidos por la serie de divisores que indique la fórmula, asignando los escaños a los divisores mayores. En España la fórmula por la que optó la LOREG es la de divisor D'Hondt para las elecciones al Congreso de los Diputados, municipales y autonómicas⁸.

Tabla 2. Fórmulas electorales proporcionales

FÓRMULAS ELECTORALES PROPORCIONALES			
DE COCIENTE		DE DIVISOR	
Fórmula electoral	Cuota para cada escaño	Fórmula electoral	Serie de divisores
Hare (Coeficiente electoral simple)	Votos emitidos/escaños	D'Hondt	1,2,3,4,5
		Imperiali	2,3,4,5,6
Cuota Imperiali (Coeficiente electoral modificado)	Votos emitidos/(escaños + 2)	Imperiali $r=0,5$	1,1'5,2,2'5,3
		Sainte-Lagüe	1,3,5,7,9
Cuota Imperiali + 3	Votos emitidos/(escaños + 3)	Sainte-Lagüe modificada	1'4,3,5,7,9
		Sainte-Lagüe húngaro	1'5,3,5,7,9
Hagenbach-Bischoff	Votos emitidos/(escaños + 1)	Método danés	1,4,7,10,13,15

Fuente: Luengo (2007)

8. La elección en España del Senado es mayoritaria, en distritos plurinominales y preferencial o de lista abierta.

A continuación se muestran ejemplos de dos fórmulas electorales, tomando como base los resultados de Granada capital en las elecciones autonómicas de 2012 y simulando unos posibles resultados locales en esa ciudad. El número de escaños es de 27 y los votos emitidos fueron 118 300.

Cuota de cociente, fórmula Hare

En primer lugar, se calcula la cuota electoral, que se obtendrá de dividir el número de votos emitidos entre el número de escaños en juego. La cuota obtenida es de 4381,48. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos (columna 3). Los votos restantes pueden repartirse con diferentes fórmulas de asignación de resto (resto mayor, resto menor, reparto de restos y medio mayor). Para nuestro ejemplo hemos utilizado la de resto mayor. Los votos restantes mayores aparecen sombreados en la columna 4, y el resultado final de sumar los dos escaños pendientes aparece en la columna 5 de escaños.

Tabla 3. Simulación de resultados con el coeficiente electoral Hare según los resultados en Granada capital en las elecciones autonómicas de 2012.

<i>Censo</i>	186 927	<i>Coeficiente electoral Hare</i>			
<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	118 300/27: 4381,48	<i>Votos restantes</i>	<i>Escaños</i>	<i>Escaños reales</i>
PP	67 249	15	1526,8	15	16
PSOE	34 127	7	3456,64	8	8
IU	11 065	2	2302,04	3	2
UPyD	5859	1	1477,52	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.ideal.es/elecciones/andalucia-2012/noticias/barrios-granada-fotocopian-resultado-201203281422.html>. Consultada el 13 de diciembre de 2013.

Cuota de divisor, fórmula D'Hondt

En el caso de las fórmulas de divisor, se dividen los votos obtenidos entre una serie de divisores, lo que da lugar a secuencia de cocientes decreciente. Los escaños se asignan a los mayores cocientes, que aparecen sombreados en la tabla.

Tabla 4. Simulación de resultados con la formula D'Hondt según los resultados en Granada capital en las elecciones autonómicas de 2012.

Censo	186 927									
Partidos	Votos	1	2	3	4	5	6	7	8	9
PP	67 249	67 249	33 624,50	22 416,33	16 812,25	13 449,80	11 208,17	9 607,00	8 406,13	7 472,11
PSOE	34 127	34 127	17 063,50	11 375,67	8 531,75	6 825,40	5 687,83	4 875,29	4 265,88	3 791,89
IU	11 065	11 065	5 532,50	3 688,33	2 766,25	2 213,00	1 844,17	1 580,71	1 383,13	1 229,44
UPyD	5859	5859	2 929,50	1 953,00	1 464,75	1 171,80	976,50	837,00	732,38	651,00
		10	11	12	13	14	15	16	17	18
		6724,90	6113,55	5604,08	5173,00	4803,50	4483,27	4203,06	3955,82	3736,06
		3412,70	3102,45	2843,92	2625,15	2437,64	2275,13	2132,94	2007,47	1895,94
		1106,50	1005,91	922,08	851,15	790,36	737,67	691,56	650,88	614,72
		585,90	532,64	488,25	450,69	418,50	390,60	366,19	344,65	325,50

Los escaños obtenidos por cada una de las formaciones serían: PP: 16; PSOE: 8; IU: 2, y UPyD: 1, que coinciden con los resultados reales.

3.4. La barrera electoral

Los sistemas proporcionales pueden presentar el inconveniente de generar una excesiva fragmentación de la representación política, que dificulte la actividad de la cámara. Para evitar esto, se establece un nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación, que se denomina barrera electoral o umbral mínimo. La introducción de la barrera electoral parte del supuesto de que solo deberían acceder a la cámara los partidos políticos con una representación significativa en todo el país, o con una agrupación sustancial de sus votantes en unos determinados distritos (Montero y Riera, 2008: 20).

En España existen diversas barreras electorales atendiendo a las diferentes elecciones y las disposiciones legales que las regulan: el 3 % en el Congreso de los Diputados; el 5 % en las elecciones locales, y las establecidas por las normas autonómicas para las elecciones a los Parlamentos autonómicos.

Las barreras electorales en nuestro país se fijan respecto a los votos válidos emitidos en cada circunscripción, aunque existen excepciones como la de la Comunidad Valenciana, que establece una barrera electoral del 5 % respecto a los votos emitidos, por lo que se incluyen los votos nulos (Oliver, 2011:

376). También cabría la posibilidad de fijar la barrera electoral respecto al censo, con el fin de que cada partido pudiera conocer de antemano el número de votos necesario para superar este umbral.

Tabla 5. Barrera electoral en diferentes países y comunidades autónomas españolas

<i>Porcentaje en el que se establece la barrera electoral</i>	<i>Nivel de aplicación</i>	
	<i>Conjunto del territorio</i>	<i>Circunscripción</i>
0,67	Holanda	
0,5	Israel	
2	Dinamarca, México	
3	Bolivia, Grecia, Japón	Argentina, España. Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Navarra, País Vasco
4	Austria, Bulgaria, Moldavia, Suecia, Ucrania	
5	Alemania, Argelia, Armenia, Eslovaquia, Georgia, Mozambique, Nueva Zelanda, Rusia, Sierra Leona, Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja	Baleares, Extremadura, Galicia
7		
8	Azerbaiyán	
10	Turquía	
11		Suecia

Fuente: Adaptación de Luengo (2007) y Oliver (2011).

A pesar de los límites señalados para las barreras electorales en nuestro país, lo cierto es que su funcionamiento efectivo es nulo, ya que los escaños se reparten principalmente entre los dos primeros partidos de cada circunscripción. Esto hace que queden sin representación muchos partidos que superan la barrera electoral. La razón hay que encontrarla en la -en general-reducida magnitud de las circunscripciones electorales españolas, que hace que la barrera de facto se sitúe en el 10,2 % (Montero y Riera, 2008: 20). La elección de pocos diputados en una provincia con la fórmula D'Hondt prima

a los partidos con más apoyos; sin embargo, este efecto se atenúa cuando el número de diputados es alto (Ruiz-Rufino, 2011: 5).

Una vía para hacer realmente efectiva la barrera electoral sería mediante un incremento de su porcentaje o a través de su fijación con respecto al censo. Si volvemos al ejemplo de Granada capital, en la tabla 6 se recoge el efecto en los resultados con una barrera del 5 % sobre el total de votos válidos o de ese mismo porcentaje sobre el censo electoral.

Tabla 6. Simulación de la barrera electoral municipal respecto a los votos válidos y el censo electoral según los resultados en Granada capital en las elecciones autonómicas de 2012

Censo	186 927	Concejales barrera electoral 5 % votos válidos	Concejales barrera electoral 5 % censo electoral (9346)
Participación	66,05 %		
PP	67 249	16	17
PSOE	34 127	8	8
IU	11 065	2	2
UPyD	5859	1	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por <http://www.ideal.es/elecciones/andalucia-2012/noticias/barrios-granada-fotocopian-resultado-201203281422.html>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

4. Las modalidades de voto

La modalidad de voto se relaciona directamente con la circunscripción electoral y la fórmula electoral. El resultado de esa interacción se refleja en las siguientes modalidades de voto:

- Voto único. Cada votante puede votar por un solo candidato. Se aplica en distritos uninominales. Encontramos los ejemplos de Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá.
- Voto preferencial o de lista abierta. Cada votante puede seleccionar uno o más candidatos individuales de la misma lista, sin establecer un orden. Se aplica en distritos multinominales. Puede coincidir con el número de escaños en juego (voto múltiple) o ser menor, como el caso del voto al Senado en España, donde se eligen cuatro senadores por circunscripción (con la excepción de las Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla), señalando tres opciones como máximo. Esta modalidad mejora los resultados de partidos coherentes y con capacidad

de organización. Entre las desventajas aparece la desproporcionalidad cuando se vota en bloque a candidatos de un mismo partido, la mayor facilidad de la compra de votos o la fragmentación del sistema de partidos.

- Voto alternativo. Cada votante puede ordenar a todos los candidatos según sus preferencias, de manera ordinal. En un primer escrutinio se cuentan las primeras preferencias recibidas por cada uno de los candidatos; si ninguno obtiene la mayoría absoluta, se elimina al candidato que menos votos obtenga y se cuentan las segundas preferencias marcadas en las papeletas de los candidatos eliminados. Este proceso se repite hasta que alguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta. Lo encontramos en los distritos uninominales por mayoría. Esta modalidad atenúa las desventajas de voto único, dando mayor protagonismo al segundo candidato a través de las segundas preferencias, si bien requiere un grado alto de alfabetización para que este sea efectivo. Se aplica en Australia y en elecciones municipales se emplea para elegir al alcalde de Londres, al de Wellington, Nueva Zelanda, así como en diferentes ciudades de los Estados Unidos (San Francisco, California; Oakland, California; Portland, Maine; Minneapolis, Minnesota).
- Acumulación. Cada votante puede dar más de un voto a un mismo candidato. Se produce en distritos multinominales por mayoría relativa.
- Sistema de doble voto. Cada votante emite dos tipos de votos, a candidatos y a listas. Este tipo de voto es el utilizado en el sistema electoral alemán para elegir a los miembros del *Bundestag*. Con el primer voto, los electores votan de forma directa a los candidatos a diputado de cada distrito electoral. Resulta elegido aquel que haya obtenido la mayoría relativa de los sufragios en su circunscripción. Con el segundo voto, el elector puede elegir la lista regional de un partido. De acuerdo con el principio del sistema proporcional, este sufragio es determinante para el reparto de los escaños por partidos en el *Bundestag*, y con ello de la fuerza de cada fracción.

La modalidad de la candidatura no tiene ningún efecto en la proporcionalidad del sistema, pero puede afectar a la participación. Las listas abiertas desincentivan el voto de sectores sociales con menor nivel educativo, ya que este sistema supone un nivel mínimo de información, si bien la satisfacción con el funcionamiento del sistema político es más alto donde se emplean listas abiertas (Ruiz-Rufino, 2011: 9).

5. Modificaciones del sistema electoral local

Los diferentes sistemas electorales locales ofrecen ventajas y desventajas, por lo que ante una eventual reforma hay que precisar con detalle los objetivos que se buscan con ella; los efectos que se pretenden conseguir con la reforma; y las posibles consecuencias negativas. Respecto a los objetivos, la mayoría de las reformas se dirigen a limitar el poder excesivo de los partidos y a remediar la pérdida de la credibilidad y la confianza. Los efectos buscados suelen ser la estabilidad de los ejecutivos; el aumento de la transparencia y la responsabilidad; y la mejora de la legitimidad democrática. Finalmente, los efectos negativos suelen ser la debilidad de los concejos municipales cuando se priman alcaldes fuertes, y el hecho de que las reformas no aseguran un proceso democrático mejor, ya que un sistema presidencialista no es necesariamente mejor que uno parlamentario en lo que se refiere a la pluralidad de la representación (Caciagli, 2008: 375 y ss.).

5.1. Tamaño del pleno

Al inicio del proceso de elaboración de la reciente reforma local española, en julio de 2012, se manejó la posibilidad de modificar el artículo 179 de la LOREG para reducir los 68 578 concejales existentes a 47 240, un 31,1 % menos, a partir de las elecciones de 2015. Se preveía, por ejemplo, que el límite máximo de concejales fuera de 35, y no los 57 actuales de Madrid o los 41 de Barcelona.

La reducción propuesta buscaba dar mayor estabilidad a los Gobiernos locales, al favorecer a las candidaturas más votadas y reducir el número de partidos que pudieran optar al reparto de concejales. Esto implicaba la formación de Gobiernos municipales más fuertes y estables, a la vez que se favorecía la presencia en los plenos de los partidos de amplia implantación nacional o autonómica.

La razón principal por la que la propuesta no salió adelante es la habitual en estos casos: la necesidad de lograr un amplio consenso político, al menos con el principal partido de la oposición, ya que la modificación de los elementos del sistema electoral afecta a la conformación del sistema político en su conjunto y al funcionamiento de la democracia. Esto remite más a cuestiones de índole política y emocional que legales o racionales.

5.2. Elección directa de alcalde

La elección directa de alcalde por los ciudadanos refuerza su legitimidad democrática, lo que hace que pueda superar con menos dificultad la obstrucción practicada por las minorías políticas (Consejo de Europa, 1999: 74). El elector sabe desde el momento del anuncio de los resultados quién va a gobernar el municipio, independientemente de la composición del pleno. Esta modalidad puede fomentar la participación ciudadana, reducir el abstencionismo, mejorar la comunicación y el contacto con los vecinos y frenar la crítica y el malestar de los ciudadanos hacia los partidos políticos. Por el contrario, la elección directa puede debilitar a los partidos en su papel de formación de la voluntad política popular y reducir el peso del pleno. La elección directa puede hacer que dominen los candidatos emblemáticos, que quizás sean menos capaces, y esto puede repercutir en la formulación de las políticas públicas, debido a la posible personalización de la política municipal y a una dirección administrativa populista.

La elección directa del alcalde no soluciona por sí misma la cuestión de la gobernabilidad, ya que no asegura mayorías claras en los plenos. Es necesario tener en cuenta otros elementos del sistema electoral para, entre otros aspectos, mejorar la gobernabilidad. A continuación se van a exponer los fundamentales en su significado más extendido, aunque, claro está, caben variaciones:

- **Tipo de mayoría.** Debe considerarse qué tipo de mayoría es necesaria para la proclamación del alcalde, esto es, si el candidato debe obtener mayoría absoluta o basta con una mayoría simple. Si se opta por una vuelta por mayoría simple, la elección se decide en una sola votación y los posibles pactos y alianzas se derivarán de los resultados electorales. La desventaja es que una mayoría relativa dificulta la posición del alcalde frente al pleno (Consejo de Europa, 1999: 74).
- **Número de vueltas.** En los sistemas en los que se establecen dos vueltas, la segunda solo es precisa en el caso de que en la primera no se alcance un determinado porcentaje o mayoría absoluta. En estos casos hay que establecer los requisitos para acceder a la segunda vuelta. Estos pueden ser la obtención de un determinado porcentaje de votos en la primera vuelta o que solo accedan a la segunda vuelta los dos candidatos que más apoyo hayan obtenido. La ventaja de un sistema de dos vueltas es que permite a los partidos medir sus fuerzas en la primera vuelta y desarrollar alianzas en la segunda; además, asegura

la victoria clara de un candidato y de una mayoría en el pleno. Entre las desventajas se encuentran que puede penalizarse al candidato que más votos haya obtenido en la primera vuelta, y que no se asegura que el pleno apoye las políticas del candidato. En un ejemplo hipotético, podría darse el caso de un candidato del partido X que obtuviera una mayoría clara, pero no suficiente en la primera vuelta, y que pudiera verse penalizado en la segunda vuelta por las alianzas formadas por el partido mayoritario de la oposición y uno minoritario.

- **Vinculación entre el candidato y el partido.** Ha de considerarse la posibilidad de que los candidatos a alcalde formen parte de una lista electoral o se presenten de manera independiente. En el caso italiano los candidatos están vinculados formalmente a los partidos, mientras que en el caso alemán los candidatos no están vinculados a ningún partido.
- **Coincidencia de las elecciones.** Este aspecto está vinculado con alguno de los elementos anteriores. Así, si se ha optado por que los candidatos estén vinculados a una lista de un partido, no tendría sentido celebrar las elecciones al pleno y a alcalde separadas. Si no se produjera esa vinculación, sería preciso decidir si ambas elecciones se realizan en la misma fecha o en fechas distintas.
- **Tipo de voto.** Después de haber optado por la elección directa de alcalde es preciso elegir un sistema de votación. De entre las distintas posibilidades se van a mencionar dos:
 - **Voto único:** el elector vota al candidato preferido. Es el sistema habitual en la mayoría de sistemas (alemán, italiano, austriaco).
 - **Voto preferencial:** el elector emite dos o más votos en los que indica sus preferencias de manera ordinal. Este tipo favorece la consecución de mayorías absolutas en la primera vuelta y se denomina también segunda vuelta instantánea. En el primer conteo se anotan las primeras preferencias de cada uno de los candidatos. En el caso de que ninguno de ellos consiguiera mayoría absoluta, las segundas preferencias de los candidatos menos votados se distribuirían entre los más votados. Este es el sistema utilizado en el Gran Londres⁹.

9. Véase el gráfico interactivo:

<http://www.theguardian.com/politics/interactive/2011/apr/08/how-alternative-vote-works-interactive>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

5.3. Reforzamiento de la lista más votada

Como se ha señalado anteriormente, hay muchos factores que inciden en la gobernabilidad. Ya se han mostrado sobre los factores relacionados con la elección directa del alcalde; además, hay que tener en cuenta los mecanismos electorales destinados a garantizar mayorías suficientes y la distribución de competencias entre los distintos órganos municipales, en especial entre el pleno, el órgano colegiado de gobierno del ayuntamiento y el alcalde.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, define al alcalde como el presidente de la corporación municipal, y le asigna una serie de importantes atribuciones en las tareas de gobierno, que hacen que el gobierno municipal español sea claramente de tipo presidencial. La modificación efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, detrae importantes competencias ejecutivas al pleno del ayuntamiento, en favor de una junta de gobierno local fuerte presidida por el alcalde en los municipios denominados de “gran población”. En estas localidades el modelo tradicional de los municipios españoles de base corporativa, en el que el pleno tiene significativas funciones ejecutivas, se sustituye por otro de carácter más próximo al “parlamentario”, el propio del Estado y de las comunidades autónomas, en el que las cámaras ejercen principalmente funciones legislativas y de control al ejecutivo, además de la aprobación de los presupuestos generales del municipio.

Desde un punto de vista comparado, el modelo de gobierno municipal español es de tipo presidencial, en cuanto a las competencias ejecutivas que ostenta el alcalde, a la vez que “parlamentario” en cuanto a la elección del mismo, los sistemas de control (elección por el cuerpo de concejales, moción de censura y cuestión de confianza) y las modificaciones señaladas que se efectuaron en 2003.

En los sistemas electorales que se van a analizar en este trabajo en los que se elige directamente al alcalde, esta elección se acompaña de medidas correctoras destinadas a garantizar la gobernabilidad con mayorías suficientes, como la adopción de un sistema mayoritario o el establecimiento de una prima electoral a la lista más votada. Se recogen a continuación algunas de estas medidas correctoras:

- **Fórmula electoral.** Opción entre un sistema mayoritario o un sistema proporcional.

- **Prima electoral.** Algunos de los sistemas otorgan un *bonus* con el fin de garantizar la gobernabilidad:
 - Modelo francés: otorga automáticamente la mitad de los escaños a la lista que consiga mayoría absoluta en la primera vuelta. El resto de escaños se reparte a través de un sistema proporcional de coeficientes entre todas las listas, incluida la que obtuvo mayoría absoluta en la primera vuelta.
 - Modelo italiano: otorga a la lista que obtenga la mayoría de los votos las dos terceras partes de los escaños en las poblaciones de menos de 15 000 habitantes y el 60 % en el resto. Los demás escaños se reparten entre las otras listas a través de un sistema proporcional.
- **Gobierno municipal.** Se debe establecer si se permite formar gobierno al alcalde electo sin que sus miembros tengan que ser necesariamente concejales electos¹⁰.
- **Diferenciación por tamaño de población.** El tamaño de la población afecta al modelo general que se elija, por lo que se puede elegir más de un modelo atendiendo al número de habitantes. En España la barrera del modelo de elección de concejales se sitúa en 250¹¹. En Francia

10. La STC 143/2013, de 11 de julio de 2013, declaró inconstitucional y nulo el inciso “El alcalde podrá nombrar como miembros de la junta de gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el alcalde”, del párrafo 2.º del artículo 126.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción dada al mismo por el artículo 1.º de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

11. El artículo 179 de la LOREG prevé el régimen de concejo abierto por el que los electores eligen directamente al alcalde por sistema mayoritario. El artículo 29 de la LRBRL establece que funcionan en concejo abierto los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración, y aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable. Para su constitución se requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del ayuntamiento, y aprobación por la comunidad autónoma. En estos municipios el gobierno y la administración municipales corresponden a un alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores.

Por su parte, el artículo 184 de la LOREG regula el régimen electoral de los municipios con población inferior a 250 habitantes y no sometidos a régimen de concejo abierto. En ellos cada partido, coalición, federación o agrupación podrá presentar una lista como máximo de tres nombres si el municipio tiene hasta 100 residentes, o de cinco nombres si tiene entre 101 y 250 residentes. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de dos entre los candidatos proclamados en el distrito en caso de municipios de hasta 100 residentes, o a un máximo de

se establece en 1000 habitantes y en Italia en 15 000. El sistema de elección de los concejales es similar en los tres modelos mencionados: mayoritario en las poblaciones por debajo del límite señalado y proporcional por encima del mismo.

- **Barrera electoral.** El establecimiento de un número mínimo de votos para entrar en el reparto de escaños o para pasar a la segunda vuelta.

La elección directa del alcalde no es el único modelo que garantiza la estabilidad y la gobernabilidad; el sistema francés, con un refuerzo amplio de la lista más votada, evidencia esta afirmación. También lo hace el sistema español, que ha permitido que casi la mitad de la población haya estado gobernada por ayuntamientos con mayoría absoluta en las dos últimas elecciones y Gobiernos locales de gran estabilidad¹².

No es fácil recomendar qué reformas es necesario introducir en el sistema electoral local español para paliar algunos de los efectos de la crisis de legitimidad de nuestras instituciones políticas. Como se verá, el sistema italiano, ante una situación similar a la española en los años 90 del pasado siglo, introdujo una serie de modificaciones que hicieron que el alcalde fuera demo-electo, permitiendo su vinculación a las candidaturas de los partidos, y posibilitando la obtención de mayorías suficientes. Estas se podrían lograr también con un sistema semejante al francés, primando la lista más votada. En cualquier caso, el hecho de que la elección directa de alcalde conlleva una mayor legitimidad puede condicionar las distintas alternativas posibles, como también lo hará cómo afectan estas a los partidos políticos. Sin duda, tras las elecciones locales españolas de 2015 se abrirá un debate en el que todas las posibilidades de los sistemas electorales se pondrán en juego.

6. La elección directa del alcalde en los sistemas electorales comparados

En este apartado se van a tratar los sistemas electorales locales de Alemania, Austria, Francia, Italia, el Gran Londres y Portugal. Salvo Francia y Portugal, el resto elige directamente a sus alcaldes. La elección se ha realizado teniendo

cuatro en los municipios entre 101 y 250 residentes. Finalmente, serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta completar el número total de concejales a elegir en función de la población. Los casos de empate se resolverán por sorteo.

12. Ver el trabajo de Lourdes López Nieto en este libro.

en cuenta la proximidad a nuestro país, y el hecho de que se haya realizado una reforma reciente o se puedan analizar los efectos de las realizadas hace unos años. Se ha buscado también la diversidad de alternativas al sistema electoral local español, especialmente la elección directa del alcalde, para que puedan servir de posibles opciones a una eventual modificación de nuestro sistema.

6.1. Alemania

El poder local en Alemania se consideró un problema de gestión administrativa y no política hasta los años sesenta del pasado siglo. La afirmación de los partidos políticos en los municipios alemanes, especialmente los grandes, se produjo en los años setenta y trajo métodos oligárquicos, la ocupación de los cargos y el centralismo federal o estatal. Esto hizo que surgieran iniciativas ciudadanas que demandaban más participación y democracia y que se elaboraran reformas institucionales. Entre ellas hay que destacar la elección directa del alcalde para fortalecer el poder monocrático y debilitar las asambleas locales “dominadas” por los partidos (Caciagli, 2008: 372).

Los estados de la Federación, los *Länder*, son los competentes en la regulación de la organización de los municipios alemanes, de sus recursos y poderes. Así lo determina la Ley Fundamental de Bonn al atribuir a los *Länder* la competencia en materia de régimen local con carácter subsidiario, con lo que se les devolvió la competencia que habían perdido bajo el nacionalsocialismo. Los principios generales del sistema electoral municipal se establecen en la Constitución alemana: elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. También regula la estructura municipal al determinar un sistema dual de órganos de deliberación, el pleno o consejo municipal, y ejecución, el alcalde o un órgano colegiado (Díez, 2004: 235).

Las leyes municipales y las leyes electorales de los *Länder* regulan los aspectos fundamentales del régimen municipal, la estructura de la dirección y el modo de elección de los miembros del consistorio. Al conjunto de disposiciones sobre régimen municipal se le denomina “Constitución local”, e incluye la previsión normativa de los tipos y formas de colaboración entre los órganos locales (Díez, 2004: 237).

El hecho de que el artículo 70 de la Ley Fundamental de Bonn atribuyese a los *Länder* la regulación del sistema electoral local con carácter subsidiario

rio, ha generado diferentes modelos que se pueden resumir en cuatro tipos (*Süddeutsche Ratsverfassung; Rheinische Bürgermeisterverfassung; Magistratsverfassung; Norddeutsche Ratsverfassung*) que están influidos por las tradiciones de las potencias ocupantes del territorio alemán tras la Segunda Guerra Mundial.

Inicialmente, solo el llamado “modelo del sur” (Baviera y Baden-Württemberg) recogía la elección directa del alcalde. Tras la reunificación alemana se extendió este modelo, especialmente a partir del referéndum celebrado en Hessen el 20 de enero de 1991, donde el 82 % del electorado votó a favor de la elección directa de alcalde (Díez, 2004: 242). Un motivo que ayudó a la extensión de este modelo fue que los cinco nuevos *Länder* creados tras la reunificación tuvieron que establecer su propio régimen local, y optaron por la elección directa con el fin de legitimar a los nuevos líderes municipales (Kersting, 2005: 29).

La mayoría de los *Länder* han adoptado un modelo de elección directa del alcalde con diversas peculiaridades. En general, el modelo requiere que los aspirantes sean nacionales o de un país miembro de la Unión Europea residentes en Alemania, tener entre 25 y 65 años, y no ocupar un puesto relevante en el ámbito local o relacionado con la actividad económica de los municipios. La duración del mandato es variable según cada *Land*, aunque oscila entre 5 y 9 años y no siempre coincide con el mandato del pleno.

Además de los principios generales establecidos para las elecciones en la Constitución alemana —directas, libres, iguales y secretas—, la elección directa de alcalde mediante sistema mayoritario a doble vuelta se caracteriza porque obtiene la alcaldía el candidato que reciba más de la mitad de los votos válidos emitidos. En el caso de que ninguno de los candidatos lo consiga, se celebrará una segunda votación, que normalmente debe tener lugar entre el segundo y el cuarto domingo después de la primera vuelta. A la segunda vuelta se presentan únicamente los dos candidatos que más votos obtuvieron en la primera. En la segunda se declara ganador al candidato que obtenga más votos. Si se produjera un empate, la elección se dirimirá por sorteo.

Como se ha señalado, existen numerosas especificidades según los *Länder*. Así, en Hessen, si se presenta un único candidato a la alcaldía, este debe obtener la mayoría de los votos emitidos. Por su parte, en Rheinland-Pfalz, en el caso de que uno de los dos candidatos con más votos muriese o perdiese las condiciones de elegibilidad, las elecciones deberán repetirse (Díez, 2004: 244-246).

El fortalecimiento de la figura del alcalde, consecuencia de su elección directa y de los poderes otorgados en la regulación efectuada por cada *Land*, trata de equilibrarse con los mecanismos de control establecidos en el consejo municipal, como la revocación del alcalde. Esta se ha ido endureciendo, al bastar antes con que la aprobaran dos tercios del pleno, mientras que ahora, tras la reforma efectuada en Hessen y tomada como referencia por el resto, es necesario que para presentarla pase un tiempo tras la elección del alcalde, y que la propuesta la presenten al menos dos tercios de los integrantes del pleno que representen la mayoría de los votos válidos emitidos por los vecinos (Díez, 2004: 249).

Resulta de interés la cuestión de la filiación a los partidos políticos de los alcaldes. En Baden-Württemberg hay una gran proporción de alcaldes que no están afiliados a ningún partido, y el resto mantienen una clara distancia respecto a sus propias formaciones para reforzar su credibilidad; además, en este *Land* han aparecido muchas asociaciones de electores libres. En Baviera y otros *Länder* el número de alcaldes independientes ha adquirido una gran fuerza. En general, la elección directa del alcalde ha renovado los usos políticos; ha incrementado el número de alcaldes que no se encuentran afiliados a ningún partido; ha disminuido el poder ejercido por los partidos políticos; y ha supuesto la recuperación por los ciudadanos de espacios libres de la influencia de los partidos.

Se puede decir que se ha incrementado la personalización de los alcaldes derivada de su mayor legitimación y poder. Los partidos deben ahora buscar candidatos populares, competentes y con fuerte vínculo con el territorio. Por su parte, los electores reclaman a los alcaldes cercanía, que asuman sus responsabilidades de una manera transparente y que tengan un programa claro y factible. Esto ha hecho que se organicen encuentros directos con los votantes en los que estos tienen la oportunidad de expresarse y establecer un debate con los candidatos. También se utilizan con el mismo fin las páginas web y los blogs. Esta estrategia de cercanía también obliga al ciudadano a conocer mejor los problemas que le afectan, con el fin de que pueda ofrecer alternativas creíbles.

Frente al riesgo que presenta la elección directa de elegir alcaldes populistas, los votantes alemanes han dado más importancia a la capacidad y competencia del candidato; también han otorgado menos relevancia al partido al que pertenecen (Díez, 2004: 246).

La Ley Fundamental de Bonn, en su artículo 28.1.2, establece el equilibrio de poderes entre los órganos municipales. Esto hace que en todas las

leyes de régimen municipal de los *Länder* se determine la existencia del pleno o consejo municipal como órgano político de representación y deliberación, y un órgano de dirección de la Administración, que podrá ser monocrático, el alcalde, como es habitual en la mayoría de los *Länder*, o colegiado. En Baja Sajonia, Brandenburgo y en Rheinland-Pfalz han establecido además un tercer órgano de representación ciudadana con competencias decisorias, que elige al *Magistrat*, órgano ejecutivo colegiado compuesto por el alcalde y concejales honorarios o profesionales, ocupado de los asuntos de la Administración; y al alcalde, que preside el *Magistrat* y dirige la Administración municipal (Díez, 2004: 236).

La legitimación reforzada del alcalde, debida a su elección directa, lo convierte en una figura independiente que es aún más fuerte cuando su mandato es largo y no coincide con el del pleno. Un alcalde elegido directamente por los vecinos puede invocar su legitimidad y su posición independiente con respecto al pleno. Por el contrario, cuando el alcalde es elegido por el pleno, es tendencialmente parcial y se siente más vinculado con los partidos o grupos municipales que le votaron y que pueden proponer su revocación.

El sistema de elección directa que estamos viendo facilita que el pleno pierda relevancia y poderes frente al alcalde, aunque mantiene la capacidad de decisión sobre los asuntos de mayor relevancia. No obstante, la posible independencia del alcalde respecto del pleno puede dificultar el funcionamiento administrativo y la formación de la voluntad del municipio por falta de consenso (Díez, 2004: 247).

El balance de las reformas emprendidas en el modelo alemán en las últimas décadas es que, a pesar de que no existe un sistema electoral municipal común, los alcaldes son fuertes en casi todos los *Länder*, se ha propiciado la participación ciudadana y se ha generado un aumento de la eficiencia y eficacia de la Administración municipal (Díez, 2004: 250).

6.2. Austria

Como se ha visto en el caso alemán, los *Länder* austriacos tienen la competencia en la regulación del sistema local y no existe un modelo único. No obstante, en general, las reformas electorales en la década de los noventa del pasado siglo han tendido a la elección directa del alcalde como reacción a la crisis política, al elevado abstencionismo y a la crítica a los partidos por los ciudadanos.

La vigente Ley Constitucional Federal de 1929 establece para los 2358 municipios (*Gemeinden*) la elección de un consejo municipal (*Gemeinderat*) por representación proporcional para un periodo de cinco a seis años, dependiendo del *Land*. El consejo es el máximo órgano de debate y decisión del municipio y designa a los miembros del consejo de administración local (*Gemeindevorstand*) entre los partidos políticos, de manera proporcional, en función de los resultados obtenidos en las elecciones (European University Institute, 2008: 49).

El alcalde preside ambos consejos (el municipal y el de administración local), y, hasta la década de los noventa, la Ley Constitucional Federal establecía que debían ser elegidos de manera indirecta a través del consejo municipal en todos los *Länder*.

La modificación en la forma de elección de los alcaldes se comenzó a introducir en los años sesenta del pasado siglo en Estiria y Vorarlberg. La crisis política de los ochenta, la erosión de las subculturas políticas tradicionales y el descenso en el nivel de participación en las elecciones locales propuesta hicieron que cobrara actualidad la reforma electoral local. Según una encuesta realizada en 1984, solo el 13 % de los austriacos estaban satisfechos con su democracia.

Tras esta crisis política, Austria introduce la elección directa del alcalde en seis de sus nueve *Länder*: Carinthia (1990), Tirol (1990), Burgenland (1992), Salzburgo (1994), Alta Austria (1996) y Vorarlberg (1998). En Baja Austria y Estiria, sin embargo, los partidos representados en los Parlamentos federales no han sido capaces de ponerse de acuerdo en la modificación en la elección del alcalde.

Para que esta elección directa pudiese realizarse tuvo que modificarse la Constitución Federal, ya que esta no permitía explícitamente la elección directa del alcalde. Esto hizo que las reformas efectuadas por los *Länder* fueran declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional en 1993, lo que llevó a modificar la Constitución en 1994.

La elección directa del alcalde no conlleva el nombramiento de los tenientes de alcalde, ya que recae en el consejo municipal. El alcalde puede ser revocado si lo piden veintisiete de los concejales o bien por medio de un referéndum. Así pues, con este sistema los partidos siguen conservando gran parte de la influencia y el poder (Caciagli, 2008).

La reforma produjo una serie de efectos. El primero fue la modificación de la Constitución Federal, otorgando a los *Länder* la competencia en la regulación del sistema electoral local, y ampliéndose con ello su autonomía constitucional. Esto ha hecho que las leyes de los estados presenten divergencias significativas: “Hay alcaldes que están fuera de la junta municipal, hay alcaldes de un partido de minoría; hace falta tal vez un segundo turno; tal vez no” (Caciagli, 2008: 373).

El segundo efecto se refiere a la gobernabilidad: “La elección directa del alcalde ha posibilitado que en aquellos municipios donde hay una elevada diversidad de partidos, tanto en la junta como en el consejo municipal, el alcalde se haya convertido en un elemento estabilizador” (Pallaver, 2005: 55).

El tercero es que los alcaldes austriacos elegidos directamente no son tan fuertes como en otros países (Italia o Alemania), ya que en los consejos están representados todos los partidos que han obtenido escaños; como se ha señalado, los alcaldes no pueden nombrar a los tenientes de alcalde; y los alcaldes pueden ser revocados, en las condiciones ya indicadas.

El cuarto efecto es que la elección directa ha hecho que se reduzca la partidocracia tradicional del sistema electoral austriaco, ya que además de resultar atractivos los partidos tienen que serlo los candidatos, que han adquirido un peso creciente.

El quinto es que las expectativas referidas a la reducción del abstencionismo electoral no se han cumplido. Tanto los *Länder* que han optado por el sistema de elección directa del alcalde como los que no lo han hecho no han sido capaces de frenar la disminución de la participación electoral (Pallaver, 2005).

Por último, aunque no se ha podido frenar el aumento del abstencionismo con las reformas introducidas, sí se ha logrado un aumento en la satisfacción con la democracia. Por otro lado, los resultados son más positivos si se analizan los datos del Eurobarómetro en relación con la satisfacción que los ciudadanos austriacos sienten sobre el funcionamiento de su democracia, si bien desde el primer dato que se dispone (otoño de 1995) hasta el más reciente (primavera de 2014) los datos han variado poco (desde un 61 % en 1995 hasta un 64 % en 2014).

6.3. Francia

El territorio francés se organiza en 22 regiones, 96 departamentos y más de 36 000 *communes* o municipios. Otras unidades de gobierno local son los *arrondissement* (distritos) y los cantones. Los departamentos están divididos en *communes* (municipios), administrados por consejos municipales, cuya composición oscila entre 10 y 36 miembros, nombrados para un periodo de seis años. Cada consejo elige entre sus miembros a un alcalde, que representa al Gobierno nacional. Además, existen los organismos públicos de cooperación intercomunal (EPCI) o mancomunidades, integrados por municipios o *communes*, para gestionar ciertos servicios públicos locales, la provisión conjunta de bienes o servicios, o proyectos de desarrollo local.

En Francia el sistema electoral local es competencia del Gobierno central. No existe elección directa de alcalde, si bien el sistema garantiza la mayoría a los regidores, de manera que ha sido denominado por Caciagli (2008) como “monarquía municipal”.

Las elecciones de 2014¹³ han incluido algunas novedades con respecto al sistema anterior. Así, se ha incluido el principio de paridad en las listas de los *communes* con más de 1000 habitantes, y la elección directa de los *conseillers communautaires* que forman parte del órgano de deliberación de los EPCI y que hasta ese momento se habían elegido por el consejo municipal. Este cambio pretende dotar de legitimidad a los EPCI. La papeleta de votación incluye dos listas, una para los candidatos a concejales y otra para los candidatos a *conseillers communautaires*. En los municipios con menos de 1000 habitantes, los *conseillers communautaires* serán designados por el orden de la lista, es decir, los candidatos más votados a concejales serán también *conseillers communautaires*.

La Ley orgánica y ordinaria de 17 de mayo de 2013¹⁴ determina dos modos de elección según el municipio sea mayor –o igual– o menor de 1000 habitantes.

13. <http://www.interieur.gouv.fr/A-votre-service/Mes-demarches/Papiers-Citoyennete/Vie-citoyenne/Elections/Elections-et-referendums/Elections-municipales> y <http://www.vie-publique.fr/découverte-institutions/institutions/collectivités-territoriales/démocratie-locale/quel-est-mode-scrutin-pour-elections-municipales-communes-3-500-habitants-plus.html>. Consultadas el 13 de diciembre de 2014.

14. *Loi organique et loi du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.*

Municipios de menos de 1000 habitantes

Los concejales o *conseillers municipaux* son elegidos por sistema mayoritario, plurinominal a dos vueltas. Cada candidato debe presentar una declaración de candidatura, que es un formulario de inscripción como candidato¹⁵. Los candidatos se pueden presentar de manera individual, o agrupados en listas.

Los votantes pueden modificar las listas de candidatos, ya que pueden mezclar, añadir o eliminar candidatos sin que el voto sea nulo, estando permitidos los candidatos individuales y las listas incompletas.

El conteo de los votos se realiza por candidato y no por lista. Para conseguir un escaño en el consejo en la primera vuelta, un candidato debe recibir la mayoría absoluta de los votos emitidos y, al menos, la cuarta parte de los votos de los electores inscritos.

En la segunda vuelta se reparte el resto de los escaños. Solo se pueden presentar los candidatos que lo hayan hecho en la primera vuelta, salvo que el número de candidatos en esta sea inferior al número de escaños, en cuyo caso se permite la presentación de candidaturas que no se hayan presentado en la primera vuelta. Para ser elegido en la segunda vuelta es suficiente obtener mayoría simple, sin importar el número de votantes. En caso de que se produjera un empate, se elige al candidato de mayor edad.

Municipios de 1000 habitantes o más

La reforma de 2013 redujo de 3500 habitantes a 1000 el umbral para la aplicación de la representación proporcional. A partir de ese umbral, la votación de los municipios se realiza mediante el sistema proporcional a través de listas bloqueadas en dos vueltas, con una prima para la lista que más votos obtenga.

En este caso también es necesario presentar una declaración de candidatura. Un candidato no puede presentarse en más de una circunscripción ni en más de una lista. Las listas deben ser paritarias con alternancia de hombres y mujeres (cremallera); igualmente, las listas de *conseillers communautaires* deben ser paritarias.

15. https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa_14996_01.do. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

En la primera vuelta, la lista que obtenga la mayoría absoluta de votos emitidos recibirá un número de escaños igual a la mitad de los escaños en juego. Los otros escaños se reparten a través de un sistema proporcional de cociente electoral entre las listas que alcancen, al menos, el 5 % de los votos emitidos en función del número de votos obtenidos. Cada vez que una lista obtiene ese cociente, se le asigna un escaño, como se señala en la tabla.

Para distribuir el resto de escaños, se calcula la media de cada lista (número de votos/escaños obtenidos en el cociente 1 y 2, 3 para las siguientes plazas). La lista que tiene el promedio más alto gana el escaño. Continuando el ejemplo de Granada capital, el resultado sería el siguiente: el PP obtendría la mitad de los escaños al conseguir mayoría absoluta: 13. Los catorce escaños restantes se reparten de la siguiente manera.

Tabla 7. Simulación de la aplicación del sistema electoral municipal francés, de los escaños según cociente electoral, a los resultados en Granada capital en las elecciones autonómicas de 2012.

<i>Censo</i>	186 927	<i>Coeficiente electoral</i>
<i>Partidos</i>	<i>Votos</i>	118 300/14: 8450
PP	67 249	7
PSOE	34 127	4
IU	11 065	1
UPyD	5859	0

Fuente: Elaboración propia.

En este ejemplo quedarían por repartir dos escaños, que se asignarían según se señala en la tabla 8.

Tabla 8. Simulación de la aplicación del sistema electoral municipal francés, en la asignación de escaños restantes, a los resultados en Granada capital en las elecciones autonómicas de 2012.

	<i>Media más alta</i>	PP	PSOE	IU	UPyD
Escaño 1	67 249	3302,3	6825,4	5532,5	5859
Escaño 2	3056,7	5687,8	3688,3	2929,5	

Fuente: Elaboración propia.

El resultado final sería:

PP: 13 + 7, PSOE: 4 + 2, e IU: 1.

En el caso de ser necesaria la segunda vuelta porque ninguna lista haya obtenido mayoría absoluta, solo pueden presentarse las listas que hayan obtenido al menos el 10 % de los votos emitidos en la primera vuelta. Se pueden realizar modificaciones en estas listas, fundamentalmente por fusiones con otras listas. Así, las listas que hayan obtenido al menos un 5 % de los votos emitidos se pueden fusionar con listas que hayan obtenido más del 10 %. El reparto de escaños se realiza siguiendo el método empleado en la primera vuelta.

Los concejales que representan a los municipios de 1000 habitantes o más en los órganos legislativos de los EPIC son elegidos por sufragio universal directo, el mismo día de las elecciones municipales. El elector vota en una papeleta con dos listas, una para su *commune* o municipio y otra para su EPIC. Los escaños de *conseillers communautaires* para los EPIC se reparten siguiendo el mismo sistema que los concejales.

París, Lyon y Marsella

Estos tres municipios disponen de un sistema diferenciado, ya que la votación toma como circunscripción cada uno de los distritos (*arrondissement*) en los que están divididas esas ciudades. En cada distrito se eligen consejeros de distrito por medio de votaciones de lista a dos vueltas en representación proporcional, no pudiendo ser candidato por más de un distrito.

La elección de los concejales y la de los concejales de distrito tienen lugar al mismo tiempo y con el mismo sistema y en la misma lista. Después de la votación, los concejales de distrito nombran al alcalde de distrito. La reforma de 2013 elimina el requisito de que los alcaldes de distrito sean también concejales (*membres du conseil municipal*), aunque mantiene la incompatibilidad entre el cargo de alcalde del municipio y de alcalde de distrito. Finalmente, la elección de los consejeros comunitarios en estas tres ciudades sigue las reglas fijadas para las comunas de más de 1000 habitantes.

Por último, a fin de reflejar los cambios demográficos de París, la reforma de 2013 modifica la distribución de los 163 escaños de los consejos en

París, que se mantenía sin cambios desde 1982. La ley elimina dos concejales en el primer distrito y uno en el segundo, cuarto, séptimo y decimoséptimo distritos. El decimonoveno gana dos, el décimo, decimoquinto, decimoctavo y vigésimo uno cada uno.

La posición del alcalde francés frente al pleno es muy fuerte, ya que es el líder de la mayoría que el sistema le otorga, por lo que controla el pleno; elige a su gabinete; y no existe revocación ni moción de censura. El relativo fracaso de la regionalización en Francia ha dado lugar al mantenimiento de una élite rural propiciada por el elevado número de municipios pequeños. Esta situación ha permitido la presencia de un alto número de independientes entre los concejales y los alcaldes, y que las campañas electorales estén muy personalizadas (Caciagli, 2008: 86-87 y 376).

Finalmente, el sistema electoral local francés resulta un ejemplo de que no siempre es necesaria la elección directa del alcalde para garantizar su fortaleza y la gobernabilidad.

6.4. Italia

La organización del Gobierno municipal en Italia ha contado tradicionalmente con tres órganos: el consejo municipal (*Consiglio comunale*), una asamblea de representación compuesta por concejales (*consiglieri*) elegidos por sufragio universal que designaban tanto al alcalde como a los asesores; el alcalde (*sindaco*); y la junta municipal (*Giunta comunale*), un órgano compuesto por asesores (*assessori*) que colaboran con el alcalde en el Gobierno municipal.

La inestabilidad era el rasgo dominante en la vida política municipal hasta las reformas emprendidas en la década de los años 90 del siglo pasado. La centralidad representativa del consejo municipal, a menudo dominado por los enfrentamientos ideológicos y las artimañas clientelares, provocaba la parálisis de los Gobiernos locales, lo que no era muy distinto de lo que ocurría en el resto de la vida política italiana. Los ciudadanos votaban una lista con la incertidumbre de conocer quién podría ser su futuro alcalde, una figura que, por otra parte, presentaba un déficit de identidad y se encontraba debilitada, en caso de coaliciones o pactos, por los tenientes de alcalde. Las posibilidades de actuación del alcalde estaban limitadas por los partidos políticos, el consejo municipal y los *assessori*, especialmente en los grandes municipios. El resultado era que existía un déficit importante de gobernabilidad, una ines-

tabilidad duradera, y que la eficacia y la eficiencia de la acción administrativa se encontraban comprometidas.

La crisis política y el consiguiente derrumbe de la Primera República Italiana propiciaron la reforma electoral local de 1993, que introdujo la elección directa de los alcaldes, de los presidentes de las provincias y de los consejos municipales y provinciales. Con la reforma se buscaba dar un impulso democrático a las instituciones locales, que se vieron reforzadas con la introducción, en otra serie de textos legales, de medidas transformadoras referidas a la elección de cargos públicos locales y provinciales y al gobierno y a la Administración local¹⁶.

La reforma electoral distinguió entre municipios de más y de menos –o igual– de 15 000 habitantes¹⁷.

Municipios de 15 000 o menos habitantes

La elección tanto del alcalde como de los concejales se realiza a través de un sistema mayoritario. Cada candidatura a la alcaldía se vincula a una lista de aspirantes para el cargo de concejal, que no tiene que estar ligada obligatoriamente a un partido político. La candidatura está compuesta por un número de candidatos no superior al número de escaños en juego y no inferior a las tres cuartas partes de dicha cantidad. Las listas de candidatos deben garantizar la representación de las mujeres de manera que, en los municipios con una población entre 5000 y 15 000 habitantes, ninguno de los dos sexos pueda representar más de las dos terceras partes de los candidatos.

El elector tiene un único voto para el alcalde y la lista con él coaligada. Del mismo modo, se establece la posibilidad de que el ciudadano pueda ejercer un *voto di preferenza* a favor de uno de los candidatos a *consiglieri*. Se declara alcalde al candidato que obtenga más votos. En caso de empate se procederá a una segunda votación entre los dos candidatos que hayan obtenido mayor número de votos. En caso de persistir el empate, se elige al candidato de mayor edad. A la lista adjunta al candidato a la alcaldía que registró el mayor número de votos, se le asignarán dos tercios de los escaños en

16. Las normas fueron integradas en el *Texto refundido en materia de entes locales* (TREL) aprobado por el Decreto Legislativo 267/2000, de 18 de agosto.

17. <http://www.po-net.prato.it/elezioni/info/?act=i&fid=5796&id=20130214123038503> y <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/GuidaElezAmm/f/>. Consultadas el 14 de diciembre de 2014.

juego (*premio di maggioranza*). El otro tercio se reparte proporcionalmente mediante la fórmula D'Hondt entre el resto de listas.

Municipios de más de 15 000 habitantes

La elección para estos municipios es directa mediante fórmula mayoritaria a doble vuelta. En estos municipios el elector tiene varias posibilidades de voto: 1) emitir un voto único para el candidato a la alcaldía y la lista con él coaligada; 2) emitir un voto dirigido exclusivamente al candidato a la alcaldía sin que se transfiera a la lista vinculada a él; y 3) votar por un candidato a alcalde y por una lista al consejo distinta a la coaligada a este. Tanto en el primer caso como en el tercero, el votante puede ejercer un *voto di preferenza* (Presno, 1994: 151).

Si ninguno de los candidatos a la alcaldía obtiene la mayoría absoluta de votos válidos en la primera ronda, se procede a una segunda vuelta (*ballottaggio*) entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera votación. En caso de empate en número de votos entre el primero y el segundo, pasan los dos a la segunda vuelta; si, por ejemplo, es entre el segundo y el tercer candidato, pasa a la segunda ronda aquel candidato que esté sustentado en aquella lista al consejo que haya recibido más votos. En caso de persistir el empate, participará en la segunda vuelta el candidato de más edad. En la segunda vuelta, un candidato puede coaligarse con otras listas si respeta la lista a la que se encontraba coaligado en la primera ronda. El candidato que obtenga la mayoría de los votos válidamente emitidos resultará elegido.

Una vez elegido el alcalde, se procederá a la asignación de escaños a las listas de candidatos al consejo. A la lista (o grupo de listas) coaligada al alcalde, se le otorga el 60 % de los escaños (*premio di maggioranza*), siempre que haya superado el 50 % de los votos válidos. El resto de escaños se reparte proporcionalmente, utilizando la fórmula D'Hondt, entre el resto de listas. En el caso de que la lista o grupo de listas coaligadas al alcalde electo no supere el 50 % de los votos válidos, se procede a repartir proporcionalmente los escaños del consejo entre todas listas, lo que abre la posibilidad de que grupos opuestos al alcalde obtengan mayoría y este vea bloqueada su acción gubernamental (Presno, 1994: 153). Finalmente, la barrera electoral para el reparto de escaños entre las listas se fija en el 3 % de los votos emitidos.

Las reformas también han traído consigo cambios en la elección de los miembros de la junta. Los *assessori* eran anteriormente designados por el

propio consejo de entre los concejales, atendiendo más a criterios de fidelidad y representatividad que de competencia o autoridad. La reforma atribuye al alcalde el poder de nombrar y de revocar a los asesores, los cuales deben ser ciudadanos ajenos al consejo en aquellos municipios de más de 15 000 habitantes. En los municipios de 15 000 o menos habitantes sigue existiendo la posibilidad de que los concejales puedan ser miembros de la junta, salvo que estatutariamente se establezca lo contrario.

Las reformas también han alcanzado a la distribución de funciones entre el consejo, el alcalde y la junta. Esta y sus asesores suelen desarrollar funciones delegadas por los otros órganos. El alcalde se configura como el jefe del ejecutivo municipal, lo que le conlleva desarrollar funciones de representación del municipio y de impulso, dirección y supervisión de la actividad municipal. Las reformas han fortalecido al consejo como órgano de dirección y control político-administrativo, además de desempeñar prácticamente todas las funciones normativas del municipio (Galán, 2010: 239-240).

Tras veinte años de funcionamiento del sistema electoral local italiano pueden señalarse sus puntos fuertes y sus debilidades. Entre los primeros hay que destacar: el fortalecimiento del alcalde frente a los partidos y los grupos de concejales, al disponer de más facultades, entre ellas la de nombrar y revocar a los tenientes de alcalde; ha incrementado el poder de negociación del candidato a la alcaldía en la fase de negociación electoral anterior a la segunda vuelta; el sistema mayoritario obliga a los partidos y a las listas a coaligarse; la elección del alcalde es transparente y no está sujeta a negociaciones poco claras, lo que ha hecho que se modifique el comportamiento de los votantes; se ha incrementado la legitimidad democrática de las instituciones; ha aumentado la gobernabilidad y la estabilidad política en los municipios italianos; ha ayudado a desacoplar la política local de la política nacional; ha favorecido el cambio institucional del sistema político italiano y la descentralización.

Por su parte, entre las debilidades detectadas encontramos: el candidato precisa ir acompañado de una lista para el consejo; el “*premio de maggioranza*” puede desvirtuar los resultados electorales, y debilitar a la oposición fundamentalmente en aquellos municipios de 15 000 habitantes o menos, porque basta con que el alcalde obtenga la mayoría de votos para asignar 2/3 de los escaños a la lista coaligada a él (Presno, 1994: 153); las distintas posibilidades de voto existentes en los municipios de más de 15 000 habitantes pueden provocar la existencia de un consejo con una mayoría opuesta al alcalde, lo que puede afectar a la gobernabilidad.

6.5. El Gran Londres

La *Local Government Act* de 2000 propuso para Inglaterra y Gales tres posibles “acuerdos de gobernabilidad” para las autoridades locales: el sistema tradicional de comisiones, donde las decisiones son adoptadas por comités aprobados en el pleno; la elección de un líder y un gabinete o ejecutivo local; y la elección directa del alcalde y del gabinete. Solo 15 autoridades locales cambiaron a este último modelo, que conlleva la separación entre el ejecutivo local y el pleno. Por su parte, el alcalde de Londres y la Autoridad del Gran Londres se regulan por una legislación específica y cuentan con poderes y competencias diferentes al resto de las autoridades locales.

La Ley de la Autoridad del Gran Londres fue promulgada en 1999 tras un referéndum y puso fin al periodo que se inició en 1986, tras la supresión del Área Metropolitana de Londres (*Greater London Council*) por el Gobierno de Thatcher. En el 2000 se celebraron las primeras elecciones a la Autoridad del Gran Londres (*Greater London Authority*), que, como órganos principales, cuenta con un alcalde, una asamblea de 25 miembros, y, en la actualidad, 7 *deputy mayors* o tenientes de alcalde.

Los electores en el Gran Londres eligen tres papeletas: dos para la asamblea y una tercera para el alcalde. El alcalde es elegido mediante un sistema de voto preferencial. El elector tiene la opción de emitir dos votos indicando la primera y segunda preferencia. Si uno de los candidatos obtiene mayoría absoluta es declarado automáticamente alcalde. En el caso en el que ningún candidato obtenga mayoría absoluta, los dos candidatos más votados en la primera preferencia pasan a un segundo recuento, en el que se tienen en cuenta las segundas preferencias marcadas en las papeletas de los candidatos eliminados.

La Asamblea de Londres es elegida por el sistema de doble voto, que es el mismo sistema que se usa en las elecciones del Parlamento escocés, la Asamblea Nacional de Gales y el *Bundestag* en Alemania. El elector dispone de dos papeletas, una destinada a elegir el candidato de su circunscripción y una segunda lista de partidos para el conjunto de Londres. Hay 14 distritos electorales uninominales que se eligen por mayoría y 1 distrito plurinominal que abarca el conjunto del Gran Londres. Los partidos proponen una lista de 25 candidatos, de los que serán elegidos 11 a través de un sistema proporcional con una barrera electoral del 5 % de los votos del total del conjunto de Londres. Para otorgar estos 11 escaños, primero se atiende al resultado en

el recuento de votos a concejales por las 11 circunscripciones, ya que el ser elegido concejal en estas impide ser tenido en cuenta en el recuento de la lista elaborada por los partidos. A continuación se realizan 11 rondas para otorgar cada uno de los escaños. La fórmula utilizada es: número total de votos ganados/escaños ya ganados (en cada circunscripción y en la elección de la lista de partidos) + 1¹⁸. De esta manera, en cada ronda la lista con mayor resultado obtiene el escaño.

6.6. Portugal

La base de la organización política y administrativa de Portugal tras la Constitución de 1976 está compuesta por dieciocho distritos administrativos en el territorio peninsular luso y dos regiones autónomas insulares (archipiélagos de Madeira y de las Azores), y 308 *concelhos* o municipios, que se subdividen en 3092 parroquias civiles, *freguesias*, que son las divisiones territoriales en las que se organiza el censo electoral portugués, y que han experimentado una reducción frente a las 4259 que existían antes de 2013. También está prevista la creación de regiones administrativas, aunque este hecho no se ha producido todavía.

En 2013 se aprueba la Ley n.º 75, que establece el régimen jurídico de las autarquías, determina el estatuto de las entidades intermunicipales, establece el régimen jurídico de la transferencia de competencias del Estado a las autarquías y a las entidades intermunicipales, y aprueba el régimen jurídico del asociacionismo autárquico.

Cada uno de los niveles territoriales integra un órgano colegial deliberante (asamblea municipal) y un órgano colegial ejecutivo (cámara municipal), que responde ante aquel. La Constitución establece que ambos tipos de órganos son elegidos por sufragio universal directo y secreto de los ciudadanos residentes en el municipio, según un sistema de representación proporcional.

Las elecciones territoriales se rigen por el método D'Hondt y se celebran cada cuatro años. Los electores utilizan tres papeletas de voto: una para la elección de la asamblea municipal (miembros o *diputados* elegidos directamente), otra para la cámara municipal (elección de los concejales y del presidente de la cámara,) y una tercera para la elección de la asamblea de parroquia

18. El “+ 1” se utiliza para evitar dividir entre 0.

(miembros de la asamblea y presidente de la junta, que será el candidato de la lista más votada y que formará parte automáticamente también de la asamblea municipal). Los electores eligen a la mitad más uno de los miembros que componen la asamblea municipal. Los restantes miembros de la asamblea municipal son los presidentes de las juntas de las parroquias integradas en el municipio.

Las competencias de la asamblea municipal son amplias, ya que alcanzan la aprobación normativa y del presupuesto municipal e importantes atribuciones en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, finanzas y personal de la Administración, además de las facultades de control del ejecutivo municipal, incluida la presentación de mociones reprobatorias que no tienen como consecuencia la caída del presidente, del ejecutivo o de sus miembros.

La cámara municipal es elegida cada cuatro años por los ciudadanos mediante un sistema proporcional, lo que hace que no guarde homogeneidad política y que su presidente, que es el candidato de la lista más votada, no pueda ejercer las funciones habituales de un jefe de gobierno. Las dificultades de funcionamiento derivadas de esta situación han hecho que se aprueben preceptos legales que confieren al presidente amplios poderes, lo que ha producido que el centro de gravedad municipal recaiga en el presidente, a pesar de que esta figura no esté prevista en la Constitución. Este es el primer candidato de la lista más votada. Finalmente, el presidente designa a los concejales con dedicación a tiempo parcial o exclusiva y les atribuye funciones específicas. Estas potestades del presidente le permiten negociar con los concejales de los otros partidos y posibilitar Gobiernos de coalición.

En las parroquias el órgano ejecutivo (junta de parroquia) es elegido por el órgano deliberante (asamblea de parroquia), con excepción, como se ha señalado, del presidente de la junta. La elección directa de la cámara municipal expresa la preocupación constitucional de conferir a este órgano un especial relieve, lo que efectivamente ha acontecido en la práctica.

Como principales notas del sistema electoral municipal portugués, se puede señalar que la cámara municipal es el órgano de mayor peso político en la Administración municipal; y que el juego entre los distintos órganos municipales y la elección de los mismos han otorgado al presidente una centralidad inicialmente no querida.

7. Bibliografía

- BILHIM, J. (2004). *A Governaçao nas Autarquias Locais*. Sociedade Portuguesa de Innovaçao.
- BILHIM, J. (2007). “Governaçao e inovaçao nas autarquías locais”. Ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Santo Domingo 30 oct.-2 nov. 2007.
- CACIAGLI, M. (1997). “El gobierno local en Europa: perspectivas comparadas”. En ALBA, C. y VANACLOCHA, F. (coords.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, pp. 77-90.
- CACIAGLI, M. (2008). “Cómo elegir al alcalde: una perspectiva comparada”. En Meil Landwerlin, G. y Torres Albero, C. (coords.). *Sociología y realidad social: Libro homenaje a Miguel Beltrán Villalba*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 369-379.
- CACIAGLI, M. y VIRGILIO, A. *Eleggere il sindaco: La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*. Torino: UTET Librería.
- COLOMER, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa.
- CONSEJO DE ESTADO (2009). Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- CONSEJO DE EUROPA, Comité Director para la Democracia Local y Regional (1999). *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- DÍEZ, S. (2004). “La elección directa del alcalde en Alemania”. En *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pp. 233-254. Disponible en:
<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/525/231-254%20Diez%20Sastre.pdf?sequence=1>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- DIREZIONE COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELL’ASSEMBLEA REGIONALE (2009). “Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto”, Actas del X Convegno Internazionale SISE, 12-13 noviembre 2009, Palazzo Lascaris – Turín.
- EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE (2008). “Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities”. Florencia: European University Institute.

- FRAILE, M. (1997). "Los Sistemas electorales". En *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral, enero 1993*. Congreso de los Diputados, pp. 497-520.
- GALÁN GALÁN, A. (coord.) (2010). "Italia". En Velasco Caballero, F. (dir.). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Institut d'Estudis Autonòmics, pp. 193-361. Disponible en: http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_12.pdf
- GAMPER, A. (2008). "The Third Tier in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government". En *Hrvatska Javna Uprava*.
- GARCÍA DÍEZ, F. (2007). Sistemas electorales. Material de apoyo clases magistrales. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/4.4.sistemaselectorales.pdf>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- GARCÍA LUENGO, O. (2007). Material de apoyo clases magistrales de Representación política y sistemas electorales. Universidad de Granada.
- GOBIERNO DE FRANCIA (2011). Élections municipales: <http://www.interieur.gouv.fr/A-votre-service/Mes-demarches/Papiers-Citoyennete/Vie-citoyenne/Elections/Elections-et-referendums/Elections-municipales>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- GOBIERNO DE FRANCIA (2014). Quel est le mode de scrutin pour les élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus? En *Vie publique* <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/democratie-locale/quel-est-mode-scrutin-pour-elections-municipales-communes-3-500-habitants-plus.html>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- KERSTING, N. (2005). "Elezioni dirette e rafforzamento dei sindaci in Germania". En Cacciagli, M. (ed.). *Eleggere il sindaco: La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*. Turín: UTET Librería, pp. 23-42.
- LIJPHART, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MARTÍNEZ, M. (2010). "Las contradicciones internas de una doctrina constitucional. La STC 38/83 y la LOREG" en *Corts. anuario de derecho parlamentario*, núm. 24 https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&v ed=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo %2F3427354.pdf&ei=IIaqU8f6O4GX1AWI5IDACA&usg=AFQjCNEJO87CsGxZbG nLC4y05zpa0_k43A. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- MARTÍNEZ, M., MARCO, J. y URIBE, A. (2007). *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Ed. Tirant lo Blanch.

- MARTÍNEZ-PUJALTE, A. (2009). Jornada sobre la reforma del sistema electoral municipal: Documento para el debate: El sistema electoral municipal en España: valoración y puestas de mejora. Disponible en: http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1257171434_reforma_del_sistema_electoral_municipal.pdf. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- NOHLEN, D. (1992). Sistemas Electorales y gobernabilidad. Working Paper 63. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Nohlen, D. (2000a). Circunscripciones electorales. En Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Red Electoral de las Américas.
- NOHLEN, D. (2000b). Sistemas electorales. En Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Red Electoral de las Américas.
- NOHLEN, D. (2002). Sistemas electorales. Diez diferenciaciones y una recomendación. En Elecciones, n.º 1, pp. 11-19.
- OLIVER, J. (2011). Los sistemas electorales autonómicos. Institut d'Estudis Autonòmics. Disponible en: http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_15.pdf. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- PALLAVER, G. (2005). “L’elezione diretta del sindaco in Austria”. En Caciagli, M. y Di Virgilio, A. (eds.). *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*. Torino: UTET, pp. 42-61.
- PENADÉS, A. (2013). “La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto”. En *Revista Española de Ciencia Política*, 32, pp. 89-116. Disponible en: <http://recp.es/index.php/recp/article/view/353/280>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- PRESNO, M. (1994). “La reforma electoral en Italia”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 40, pp. 133-159.
- RAGONE, S. “El régimen local italiano: ¿un sistema ‘en peligro de extinción’? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma”. En *Anuario de Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2012, pp. 69-96.
- http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1249/8_Ragone_Regimen.pdf?sequence=1. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- RED DE CONOCIMIENTOS ELECTORALES (2014). <https://aceproject.org/>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.
- REGIÓN AUTÓNOMA DE FRIULI VENEZIA GIULIA (2014). *Guida alle elezioni amministrative*. <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Elezioni/GuidaElezAmm/f/> Consulta realizada el 9 de diciembre de 2014.

RETE CIVICA DI PRATO (2014). Come si svolge l’elezione del sindaco e del consiglio comunale.
<http://www.po-net.prato.it/elezioni/info/?act=i&fid=5796&id=20130214123038503>.
Consulta el día 9 de diciembre de 2014.

REYNOSO, D. (2004). *Votos ponderados: sistemas electorales y sobrerrepresentación electoral*. México D. F.: FLACSO.

RUIZ-RUFINO, R. (2011). “¿Por qué reformar el sistema electoral?”. En *Zoom Político*. Disponible en: <http://www.falternativas.org/laboratory/news/presentaciones/nuevo-zoom-politico-2012-08-por-que-reformar-el-sistema-electoral-18298>

SANDFORD, M. (2014a). Directly-elected mayors. Standard Note. Library House of Commons.

SANDFORD, M. (2014b). Greater London Authority. Standard Note. Library House of Commons.

SOSA, F. 2007. *Elección de Alcaldes en Alemania: sugerente experiencia*. En El Mundo. Disponible en: <http://www.elmundo.es/papel/2007/05/22/indice.html>

TAAGEPERA, R. (1972). “The size of national assemblies”. *Social Science Research* 1:4, pp. 385-401.

TAAGEPERA, R. y SHUGART, M. S. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

TORRES, A. (2009). La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo. En *Revista de Derecho Político*, 74, 57-111. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/derechopolitico/article/viewFile/9068/8661>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

TORRES, J. (2003). Una propuesta de reforma del sistema electoral. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 217. Disponible en: <http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp217.pdf>. Consultada el 13 de diciembre de 2014.

¿Modificar el sistema de elección del alcalde?

Lourdes López Nieto

Profesora titular de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

SUMARIO. 1. Preguntas y premisas previas a toda propuesta de reforma electoral. ¿Qué ventajas tienen las reformas electorales? 2. Fortalezas del diseño del sistema electoral español. 3. Datos para analizar la representatividad del sistema electoral local en comparación con los demás sistemas electorales españoles. 4. Singularidades y fortalezas del comportamiento electoral local. Comparación con los demás procesos. 5. Datos para analizar la gobernabilidad de los alcaldes. 6. Reflexiones finales. 7. Nota bibliográfica.

Este informe tiene por objeto hacer un balance de las fortalezas del sistema electoral local español desde 1979 hasta 2011, en relación con la representatividad y la gobernabilidad, fines esenciales de toda elección. Se fundamenta en la descripción y análisis del diseño y del rendimiento del sistema electoral, a partir de datos agregados de resultados electorales que permiten evaluar ambos objetivos. Además incluye un breve análisis de datos sobre las singularidades y cambios del comportamiento político local, comparándolo con los demás procesos electorales celebrados en España. En suma, aporta datos y reflexiones que permiten contribuir a evaluar en qué medida el vigente sistema electoral local habría sido un instrumento relevante para canalizar las sucesivas crisis políticas y los cambios del comportamiento electoral habidos durante más de tres décadas en España.

¿Cuánto pueden crecer en la población, y con cierta intensidad, la insatisfacción, la desconfianza en los partidos y los políticos sin llevar a un cuestionamiento de principio de la función de los partidos en una democracia, sin despertar el rechazo a la democracia representativa y sin generar la búsqueda de formas alternativas de legitimación, como ocurrió en el “siglo XX corto”, gracias a los atractivos ideológicos antidemocráticos del comunismo, el fascismo, el corporativismo y el autoritarismo militar? (LINZ, J. J., 2007, pp. 207-305).

1. Preguntas y premisas previas a toda propuesta de reforma electoral. ¿Qué ventajas tienen las reformas electorales?

Para responder a esta pregunta nos basamos en una fuente segura, como es la historia. Esta demuestra que cualquier reforma política, especialmente la electoral, no resuelve todos los problemas que pretende solventar. Por ello, toda propuesta de reforma debe ir acompañada de fundamentos teóricos y empíricos que la fundamenten.

La historia ha mostrado que las elecciones en las democracias occidentales desde 1945 han producido los tres objetivos básicos de toda elección: representación, gobernabilidad y legitimidad, en contraste con lo ocurrido en el periodo de entreguerras. Además, el comportamiento electoral en los sistemas democráticos ha sido esencialmente estable desde 1945. Los importantes cambios habidos en todos los ámbitos (económico, bienestar, tecnológico...) se han adaptado e integrado en los rasgos básicos de los sistemas de partidos y del comportamiento político.

También la historia enseña que en periodos de crisis se multiplican las demandas de reforma, no siempre sustentadas en sólidos pilares. En este caso, ¿cuál es el fundamento de la propuesta de elección directa del alcalde?; ¿encuestas?; ¿han incumplido alguna de sus funciones básicas las elecciones locales?; ¿cuál?; ¿cuáles son los rasgos del comportamiento electoral local en España?; ¿se ha modificado a lo largo de más de treinta años?

2. Fortalezas del diseño del sistema electoral español

Quienes diseñaron y consensuaron el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, y la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, tuvieron en cuenta los siguientes fundamentos, fortalezas y criterios:

Fortalezas generales del diseño del sistema electoral español: Sabemos que no existe ningún sistema electoral ideal, sus defectos y ventajas dependen de distintos factores. A un sistema electoral se le pueden plantear diversas exigencias, que se han de valorar en el tiempo y alcance. Además, ningún sistema electoral solventa de forma óptima los diversos retos, con el consenso y la legitimidad suficientes. Las reglas de juego electoral no son neutrales, y cualquier cambio implica alguna ventaja y dificultad.

Desde el punto de vista comparado, el diseño del sistema electoral tuvo muy presente que desde 1920 no había cambiado ningún sistema electoral (de representación mayoritaria a proporcional o viceversa), salvo después de una dictadura, de una guerra para instaurar un nuevo régimen, y nunca entre 1945 y 1980. Desde entonces, solo había ocurrido en cuatro casos. Francia utilizó una vez el sistema proporcional. Los cambios por otros mixtos en Nueva Zelanda, Japón e Italia no habían solventado todos los problemas, especialmente los relativos a la gobernabilidad.

Quienes diseñaron el sistema electoral español en un momento y circunstancias difíciles, tuvieron muy presentes los problemas políticos del precedente sistema electoral. La ley electoral de la II República favorecía las organizaciones partidistas sobre los candidatos individuales con arraigo local. Los partidos eran muy numerosos y débiles. Se estableció una barrera del 20 % y una prima al partido mayoritario. Ello habría dificultado la creación de nuevos partidos, a menos que se aliasen con otros, y habría favorecido el bipartidismo. El sistema electoral incentivó las coaliciones. Estas obligaron a hacerlo con fuerzas extremistas, lo que contribuyó a exagerar las tensiones existentes en la sociedad.

<i>N.º esc. / distrito</i>	<i>N.º esc. partidos o coaliciones mayoritarios</i>	<i>% escaños mayoría ganadora</i>
18	14	78
17	13	77
16	12	75
15	12	75
14	11	78
13	10	77
12	9	75
11	8	72

<i>N.^o esc. / distrito</i>	<i>N.^o esc. partidos o coaliciones mayoritarios</i>	<i>% escaños mayoría ganadora</i>
10	8	80
9	7	78
8	6	75
7	5	71
6	4	67
5	4	80
4	1	75
3	2	67
2	1	50
1	1	100

LINZ, J. J., *El sistema electoral de 8 de mayo de 1931*, 2013, p. 195.

Los políticos que consensuaron el sistema electoral vigente, tuvieron presente la persistencia de las inercias políticas manifestadas de forma reiterada en la historia española. En efecto, el diseño del sistema electoral español aprobado en la Transición, tuvo muy presentes algunas de las disfunciones y problemas de funcionamiento y configuración de los partidos en la historia política española: la debilidad de los partidos, la fragmentación política, la persistencia de la “política de adversarios”, o dificultad para establecer consensos y apoyo de parte de la sociedad a los Gobiernos mayoritarios, y el frentismo, vinculado al rasgo anterior y utilizado por las fuerzas extremistas para forjar coaliciones.

Como ejemplo concreto, el alcalde desde el siglo XIX en España ha sido una figura política relevante y discutida, lo que explicaría que la decisión sobre sus poderes (fuerte, con grandes poderes o meramente gestor) y sobre su elección (directa, presidente pero aislado, o indirecta, como miembro de una corporación) haya sido objeto de innumerables debates. A principios del siglo XIX surge la distinción entre órgano unipersonal (el alcalde) y colegiado (el pleno, presidido por el alcalde), junto a la distinción competencial, ya que el alcalde era -además de presidente de la corporación- delegado del poder ejecutivo del Estado centralizado, frente a los representantes electos de la población. La historia política española muestra que, cuando los sectores progresistas han tenido oportunidad de optar por la elección directa e indirecta, llegaban a la conclusión de que por sí solo el sistema electoral no era determinante. Por ello, en la Transición hubo consenso sobre que cualquiera de las dos opciones no sería un

factor suficiente para alcanzar la democracia y autonomía local. Pesó más la inhibición y subordinación en torno a la cuestión local y se mantuvo la inercia histórico-política, sin que se modificase el esquema de funciones y relaciones entre ambos órganos en la Constitución.

En suma: El diseño y consenso de los elementos básicos del sistema electoral español tuvo muy presente tanto la influencia de las reglas de juego electoral, ingeniería política, como el contexto e inercias históricas, políticas y sociales de España. Dichos elementos (tipo de voto, distrito y fórmula) preconstitucionales fueron utilizados para las primeras elecciones generales y locales, se convalidaron en la Constitución y en la ley electoral (LOREG), y se han aplicado también a los procesos autonómicos y europeos. Su larga vigencia ofrece un persistente y positivo balance del sistema electoral para cumplir los fines esenciales de las elecciones, tal como trataremos de fundamentar con los datos y reflexiones que siguen.

3. Datos para analizar la representatividad del sistema electoral local en comparación con los demás sistemas electorales españoles

¿Cuáles son los principales objetivos de las elecciones? Reclutar representantes, conformar Gobiernos, y que el proceso permita que los elegidos adquieran legitimidad. Los sistemas electorales son instrumentos de gran influencia sobre la representatividad y gobernabilidad, y sobre el comportamiento electoral, en este último caso especialmente en relación con los factores psicológicos, como el ejercicio del voto útil.

Datos para medir la representatividad: número de candidaturas y de votos sin representar

¿Cómo se puede evaluar el grado de representatividad de los sistemas electorales? Contamos con diferentes datos, indicadores e instrumentos para evaluar la representatividad. En este caso se han elegido dos tipos de datos simples pero básicos, que pueden ayudar a mostrar las fortalezas de los sistemas electorales locales. Estos datos se presentan de forma comparada con los de los otros tipos de procesos electorales que se celebran en España, con los que comparten los tres elementos fundamentales de dichos sistemas electorales: tipo de voto, fórmula, y en menor medida los distritos, por su diverso tamaño.

Antes de presentar los datos relativos a las candidaturas y a los votos sin representar, hay que recordar que, para lograr una alta representatividad de un sistema electoral, se requiere el cumplimiento efectivo de todas las garantías electorales a lo largo del proceso electoral. Dichas salvaguardas han sido efectivas para todas las formaciones que han concurrido a lo largo de las 168 elecciones celebradas en España. Las reclamaciones judiciales han sido escasas y no han tenido consecuencias. Además, los recursos públicos disponibles para utilizar en el proceso han sido extensos, sobre todo los establecidos para las campañas electorales. Ello habría favorecido la concurrencia de numerosas candidaturas en los procesos electorales, tal como se demuestra en las siguientes tablas.

El número de candidaturas que concurren a los procesos electorales es un índicador fiable de la representatividad, ya que permite analizar las facilidades y garantías plenas de libertad e igualdad, así como los incentivos de un sistema electoral para permitir y favorecer la concurrencia de los actores políticos interesados en participar en estos procesos políticos.

El número de candidaturas de las elecciones locales, no ha sido posible conocerlo para todas, porque la fuente oficial del Ministerio del Interior no lo ha aportado, y la fuente oficial, la Junta Electoral Central, no agrega las candidaturas proclamadas por cada junta electoral provincial o autonómica, y publicadas en los boletines oficiales de las provincias o de las comunidades autónomas, en el caso de las uniprovinciales. Aportamos unos datos de investigaciones realizadas antaño.

Tabla n.º 1. Número de candidaturas por partidos en elecciones municipales (1979-1991)

Partido	1979	1983	1987	1991
PSOE	3368	5588	5969	6522
AP-PP	991	5618	5200	6343
UCD-CDS	6150	1003	3150	2253
PCE-IU	1525	1666	1466	1561
CiU	385	683	841	863
PNV	186	229	209	217
OTROS	6935	5147	5277	5115

LÓPEZ NIETO, L., 1994.

Desde el inicio de la Transición, los intentos de los partidos por limitar la presencia de innumerables candidaturas, a través de mecanismos legales como los relativos a la financiación pública, o psicológicos, como la defensa del voto útil, han chocado con la cultura personalista de las élites políticas, que

no se han visto desanimadas a la hora de presentar candidaturas: los “otros”, que corresponden a independientes y otros grupos regionalistas, presentaron una media de 23 % de listas en estas primeras elecciones. El incremento de candidaturas se debió al proceso de implantación de los partidos, y refleja también la historia de los liderazgos y su turbulenta existencia: la división de los partidos (PNV), las coaliciones inestables (AP-PP) y la integración (PSOE y CiU) (COLOMÉ, G. y LÓPEZ NIETO, L., 1993). En el caso de UCD, el 31 % de las listas en 1979 parece confirmar que esta coalición integró una parte de la estructura local anterior, y cómo su desaparición limitó su implantación posterior. La coalición electoral AIC de Canarias es un ejemplo del reacomodo de políticos locales, que tras la desaparición de UCD concurrieron a las elecciones locales para competir también en las políticas autonómicas, cambiando de fidelidades en cada ámbito.

En las cuatro primeras elecciones los electores contaron con varias opciones, casi tres listas por distrito, aunque en municipios más pequeños estas opciones se reducían, pues los partidos siempre eligen el tipo de municipios y las comunidades en las que compiten, como veremos después. También hay que tener en cuenta la renovación de las candidaturas en cada distrito. En todo caso, la penetración y centralización de los grandes partidos ha ido aumentando, excepto en un 20 % de los municipios.

En efecto, los dos grandes partidos PSOE y AP-PP presentaron candidaturas en unos 7000 municipios en las elecciones de 1991 y 1995, y en la práctica totalidad a partir de 1999. Las candidaturas de IU no han concurrido nunca en todos los municipios, y presentaron en las cuatro primeras elecciones un número similar de candidaturas, en determinados municipios, sobre todo en los medianos y grandes de ciertas provincias.

No es posible conocer el número total de candidaturas de independientes y otras presentadas en cada elección, pero sabemos que fueron muy numerosas en las tres primeras elecciones, en las que además consiguieron un importante apoyo electoral. Posteriormente su presencia disminuyó, aunque ha aumentado en las dos últimas elecciones.

Tabla n.º 2. Número de candidaturas presentadas a las elecciones generales, 1977-2011

N.º cand.	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	2011
Congreso	585	753	778	684	812	795	530	773	790	1114	593
Senado	937	1366	1465	600	782	752	659	752	765	773	597

LÓPEZ NIETO, L., 2014.

Pese a la ingeniería jurídica y política que se estableció en la Transición para reforzar el papel de los partidos políticos en el nuevo sistema político, diversos factores históricos ya mencionados, como los personalismos políticos, explican que también en las elecciones legislativas el número de candidaturas presentadas haya sido importante. En el caso de las Cortes, presentan cifras elevadas de candidaturas, que han aumentado y disminuido a lo largo del periodo sin mantener una pauta concreta, sino como “montaña rusa” que responde a los incentivos materiales de carácter público que el sistema electoral ofrece a quienes quieren concursar, sin exigir fianza de ningún tipo. Por contra, en muchos países se exige la devolución de una parte de los recursos materiales públicos cedidos durante la campaña electoral, si no se alcanza un determinado porcentaje de votos. Otro factor que también puede explicar las variaciones entre las candidaturas presentadas en ambos procesos y a lo largo del periodo, respondería a situaciones coyunturales.

Tabla n.º 3. Número de candidaturas presentadas al Parlamento Europeo

Año elecc.	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014
N.º cand.	35	33	35	28	31	35	39

LÓPEZ NIETO, L., 2014.

En el caso de las elecciones para elegir a los diputados al Parlamento Europeo, el número de candidaturas no es muy alto, porque, a pesar de contar con los incentivos materiales y los debidos al sistema electoral (número alto de escaños y distrito único nacional), los partidos y candidaturas tienen en cuenta el carácter secundario de estas elecciones. Ello explica en parte que las formaciones que carecen de implantación nacional, nacionalistas y regionalistas, hayan concurrido en coaliciones electorales. No obstante, hay candidaturas nuevas que concurren porque los incentivos materiales públicos de la campaña permiten darse a conocer sin perder nada a cambio.

Otro indicador cierto, poco analizado y concreto que permite medir el grado de representatividad de un sistema electoral es cuantificar los votos de las candidaturas que no obtienen representación. Con frecuencia las propuestas de reforma electoral se fundamentan en este hecho, olvidando que no todos los votos de las candidaturas que obtienen representación se aprovechan. Dicho de otra forma, cuando se aplican las diversas fórmulas de divisor o cociente para el reparto de escaños, quedan restos de votos, que no se traducen en escaños. Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 1996, una vez aplicada la fórmula D'Hondt en el distrito de la provincia de Madrid, los “restos”

o votos sobrantes después de asignar el último escaño de cada partido fueron, en el caso del Partido Popular (PP), 90 605, los del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 86 212, y los de Izquierda Unida (IU), 77 888. En esas mismas elecciones, en el distrito de Zamora, los “restos” del PP fueron 24 880, los del PSOE, 25 193, y los votos no aprovechados de IU, porque no obtuvo escaño, 7763 (DELGADO SOTILLOS, I. y LÓPEZ NIETO, L., 2012, tabla 20, p. 372). Solo los sistemas electorales que aprovechan los “restos” (Grecia) o los puros (Holanda o Israel) tienen las cifras más reducidas de votos sin representar.

¿Cuántos votos quedan sin obtener concejales? Los resultados de las elecciones municipales, tanto los de su fuente oficial, de la Junta Electoral Central, como los de la oficiosa, del Ministerio del Interior, no agregan los votos sin representar. Para cuantificarlos hay que hacerlo manualmente, municipio a municipio, trabajo que en este momento no es posible realizar para todos los entes locales españoles.

Tabla n.º 4. N.º de candidaturas sin representar y N.º de votos no representados en las elecciones municipales de 2011, en los municipios de la Comunidad de Madrid, por tramos

Tramos	2011		
	Censo	N.º candidaturas no representadas	Nº votos no representados
< 251		26	120
251 a 1000		53	1082
1001 a 2000		35	1405
2001 a 5000		32	2825
5001 a 10 000		22	4304
10 001 a 20 000		7	1962
20 001 a 50 000		30	14 476
50 001 a 100 000		13	9472
> 100 000		43	97 352

LÓPEZ NIETO, L., 2014.

Sin embargo, con objeto de aportar resultados sobre el positivo funcionamiento del sistema electoral local, presentamos los resultados de los casi doscientos municipios de la Comunidad de Madrid en las elecciones de 2011, a partir de los datos desagregados por municipios del Ministerio del Interior. En 29 municipios no hubo votos sin representar, o dicho de otra forma, todas las candidaturas que se presentaron obtuvieron concejales. Por el contrario,

el total de listas que no consiguieron ningún electo fueron 281, cifra que incluye candidaturas que no obtuvieron ningún voto en varios municipios (*i.e.*, Izquierda Unida). Sin embargo, los votos sin representar en los municipios de la Comunidad fueron 132 998, que suponían un 4,5 % sobre el total de votos a candidaturas, mientras que los representados fueron casi tres millones.

En el caso de la capital, las cuatro candidaturas que obtuvieron los concejales sumaron 1 404 859 votos, mientras que los votos sin representar fueron 75 223, repartidos entre veinte candidaturas cuyo respaldo electoral fue muy inferior al de las candidaturas que obtuvieron concejales. De estas, UPyD obtuvo 119 601 votos, siendo la lista que obtuvo menos, y ECOLO, la primera de las 21 listas que no obtuvieron concejales, consiguió 13 425. Pese a que el análisis presentado no permite extender conclusiones al resto de casos, se trata de un indicador claro que posibilita apoyar la hipótesis del carácter proporcional del sistema electoral local en todos los tramos, ya que permite una traducción fiel de la voluntad de los electores.

Tabla n.^o 5. Candidaturas (CR) y votos representados (R) y no representados (NR) en el Congreso de los Diputados (1977-2011)

Año Electoral	Censo	N. ^o CR	N. ^o votos R.	N. ^o CNR	N. ^o votos NR	% voto NR
1977	23 543 414	10	16 939 685	575	1 374 255	7,6
1979	26 836 500	13	16 728 461	740	1 205 187	7,1
1982	26 847 240	10	20 168 843	768	782 757	4,3
1986	29 117 613	12	18 892 497	672	1 189 236	6,8
1989	29 604 055	13	19 118 350	799	1 233 537	7,0
1993	31 030 511	11	24 248 988	784	1 350 223	6,4
1996	32 531 833	11	22 156 499	519	553 943	3,9
2000	33 038 726	12	22 078 234	761	736 217	5,0
2004	34 571 831	11	24 538 287	779	945 217	3,7
2008	35 073 179	10	24 669 111	1104	779 570	3,1
2011	35 779 491	13	23 146 989	580	792 587	3,2

LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre resultados oficiales y oficiosos.

En el Congreso de los Diputados, las candidaturas que no han alcanzado ningún diputado son numerosas, pero las cifras del censo y del voto representado permiten demostrar que el sistema electoral del Congreso es altamente representativo, ya que, aunque ha excluido una cifra muy alta de candidatu-

ras, el número de votos no representados es muy pequeño, y obedece a la desproporcionalidad de los treinta distritos pequeños, con menos de seis escaños (35 % del total).

Los Parlamentos autonómicos utilizan los elementos básicos de los sistemas electorales (voto, fórmula y distritos). Este último elemento es el único que puede afectar a la representatividad del sistema electoral. En concreto, solo hay 7 distritos pequeños poco proporcionales de los 1209 escaños. Sin embargo, los efectos desproporcionales son desiguales. En el caso de dos distritos (zonas) de Asturias poco poblados (de 5 y 6 escaños), y en otras dos zonas de Murcia (de 3 y 4 escaños), ello no se traduce en menor representatividad, tal como se advierte en la tabla n.º 6.

Tabla n.º 6. Porcentaje de votos a candidaturas sin representación en las elecciones autonómicas, 1980-2012

CC.AA.	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2012
Andalucía*	3,5	6,4	4,8	1,9	2,0	2,3	2,6	6,1	7,3
Aragón	2,8	5,6	7,6	2,4	0,8	3,4	3,5	4,6	
Asturias	6,9	4,3	3,2	4,6	5,6	9,2	6,8	7,6	3,1
Baleares	5,4	5,6	9,9	3,5	4,7	4,7	5,3	15,6	
Canarias	3,9	7,5	3,2	9,8	7,2	6,2	17,2	10,3	
Cantabria	11,0	9,6	11,0	3,8	8,6	8,2	5,3	8,7	
C.-La Mancha	11,8	8,2	4,8	1,4	1,8	5,5	5,6	6,9	
C. y León	6,5	7,3	5,2	5,9	3,3	10,8	10,4	12,3	
Cataluña*	9,3	5,7	3,0	6,3	1,9	2,8	2,5	4,3	6,3/5,9
Extremadura	1,7	3,0	10,8	2,2	4,4	3,4	8,3	3,7	
Galicia*	9,6	7,0	7,9	2,2	3,5	4,0	2,9	4,6	7,1
La Rioja	5,3	8,4	10,5	2,6	5,6	4,5	5,1	9,8	
Madrid	6,0	4,3	7,5	3,4	2,7	5,7	2,3	4,3	3,7
Murcia	4,4	5,4	11,0	3,3	2,9	3,5	3,5	7,1	
Navarra	9,1	5,1	9,9	6,1	4,2	5,8	3,3	5,5	
País Vasco*	4,1	2,5	2,1	4,5	1,9	2,0	1,3	1,4	1,2/ 7,6
C. Valenciana	9,2	6,8	11,5	4,7	10,9	11,1	5,0	9,5	

* LÓPEZ NIETO, L., 2014: Los años de las elecciones en estas CC.AA. difieren de los de las demás. Madrid y Asturias han celebrado una elección más.

Por el contrario, en las dos comunidades insulares hay distritos pequeños (Formentera, que elige 1 diputado, y El Hierro y La Gomera, que eligen 3 y 4 diputados, respectivamente) que contribuyen a explicar que en determinadas

elecciones el porcentaje de votos sin representar haya sido alto. Finalmente, Soria solo elige cinco diputados, pero tampoco este hecho habría afectado de forma significativa a la representatividad del sistema electoral.

En las 144 elecciones celebradas en las comunidades autónomas, las candidaturas que no han obtenido escaños constituyen porcentajes de voto muy reducidos, ya que solo en 14 ocasiones se superó el 10 %. La representatividad no ha estado penalizada de forma reiterada en el tiempo en ningún territorio, ya que el sistema electoral ha funcionado con proporcionalidad. Los cambios del contexto político y la competitividad entre partidos habrían moldeado el comportamiento electoral, entre otros factores.

En el caso del sistema electoral para elegir a los eurodiputados, resulta relevante advertir que es muy proporcional, por el tamaño del distrito único, pese a lo cual se quedan votos sin representar. Ello se debe al sistema de partidos, especialmente al peso del bipartidismo, pero también está motivado por otros rasgos del comportamiento electoral, tal como expondremos después, y en menor medida por disfunciones del sistema electoral.

Tabla n.º 7. Número y porcentaje de votos sin representar en las elecciones al Parlamento Europeo

1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014
2 272 119	1 220 402	1 309 071	813 548	460 303	559 837	1 176 782
11,9 %	7,8 %	7,1 %	4 %	3 %	3,5 %	7,7 %

LÓPEZ NIETO, L., 2014.

En las primeras elecciones, de 1987, pese a celebrarse conjuntamente con las elecciones municipales, se produjo la cifra más alta de votos sin representar. En las tres elecciones en las que también hubo más votos sin representar (1989, 1994 y 2014) hubo cifras importantes de abstención. Eso también ocurrió en las otras tres que han presentado las tasas más bajas de voto no representado, si bien en este caso crecieron los votos a los dos partidos mayoritarios.

La proporcionalidad del sistema electoral local

La fórmula de reparto, tipo de voto y distrito son los elementos básicos de todo sistema electoral y que comparten la mayoría de los sistemas

electorales en España. El tamaño del distrito es el único elemento que los diferencia, y es el que tiene una gran influencia sobre la proporcionalidad del sistema.

Tabla n.º 8. Magnitud de las circunscripciones en las elecciones locales de 1995

Tamaño distrito	N.º y % de municipios	N.º y % de concejales	N.º y % de habitantes
Hasta 5 concejales	2329 29 %	9187 13,9 %	608 096 1,1 %
De 7, 9 y 11 concejales	4599 57 %	37 323 56,8 %	6 260 598 15,2 %
De 13 y 17 concejales	848 10 %	12 224 18,6 %	8 065 835 20,1 %
De 21 concejales	171 2 %	3660 5,6 %	25 897 405 64,1 %
De 25 y más concejales	120 2 %	3219 5,1 %	
Total	8067	65 613	40 831 934

LÓPEZ NIETO, L., elaboración sobre datos de DELGADO SOTILLOS, I., 2012, y para la población del INE 1991.

¿En qué medida el tamaño de los distritos en las elecciones locales favorece o perjudica la proporcionalidad de este sistema electoral? Para responder a esta cuestión, se analiza un indicador que permite verificar la representatividad del sistema electoral a partir del análisis de la proporcionalidad del sistema local. Utilizamos como referencia la distribución de la magnitud de los distritos para las elecciones de 1995, que son las intermedias del periodo analizado. Como se muestra (tabla n.º 8), el sistema electoral se asienta mayoritariamente en circunscripciones cuyo tamaño es superior a 7, y, por tanto, distritos en los que la fórmula D'Hondt puede funcionar proporcionalmente.

Las variaciones de estas cifras en las elecciones anteriores, y sobre todo en las posteriores, que mostrarían el aumento de la población en los municipios más grandes, no modifican el reparto esencial que se recoge en la tabla nº 8. La mayoría de las circunscripciones (71 %) eligen casi todos los concejales (86 %) en distritos medianos y grandes (más de 7), en los que reside la práctica totalidad de la población española. Estos datos permiten plantear la hipótesis del carácter representativo del sistema electoral local español.

Los municipios menores de 250 habitantes han utilizado un sistema electoral distinto, y representan casi un tercio de los municipios y un 14 %

de concejales, pero en ellos solo residen 600 000 habitantes. Se trata de un sistema mayoritario con voto de lista limitado, que genera unas primas positivas especialmente para el primer partido en votos, que ha sido el PP, y en menor medida para el PSOE (tablas n.º 9 y 10). Sin embargo, las primas negativas para el tercer partido (IU), que no se ha presentado en la mayoría de estos municipios, son pequeñas. Además, este sistema electoral mayoritario ha permitido que numerosas candidaturas independientes de ámbito local concreto hayan conseguido representación con muy pocos votos.

En las primeras elecciones locales de 1979, AP, que concurrió solo en un número muy pequeño de municipios, obtuvo en los municipios menores de 10 000 habitantes el 24 % de los votos, el 10 % en los intermedios, y porcentajes superiores en las urbes más grandes. Estos porcentajes se mantuvieron estables en las siguientes elecciones, hasta las de 1995, momento a partir del cual se manifiesta una notable competitividad entre las dos principales fuerzas políticas, si bien con notables rasgos de continuidad por tramos de población.

Aportamos los resultados reales agregados de las tres elecciones celebradas en la década de los noventa de las tres principales formaciones políticas: PSOE, PP e IU, en los cinco principales tramos o tamaños de municipios. En concreto, presentamos el porcentaje de votos y la prima, que es la diferencia entre el porcentaje de escaños y el de votos de las tres formaciones con más escaños en el ámbito nacional. Si el sistema electoral tuviera una proporcionalidad pura, la prima sería cero para todos los partidos, circunstancia que no suele ocurrir en la práctica política comparada. Lo que ocurre con frecuencia es que los partidos con más votos suelen tener una prima positiva, es decir, tienen un porcentaje superior de escaños al de votos, están sobrerepresentados en mayor o menor medida. Ello implica que otras formaciones tienen un porcentaje de escaños inferior al de votos, es decir, están infrarrepresentadas.

El conocimiento de estos datos agregados por tramos, el tamaño de las primas, el carácter positivo o negativo de estas, a quién y cómo afectan, permiten analizar los resultados y ofrecer una información esencial antes de plantear cualquier tipo de reforma electoral. Para evaluar el grado de representatividad y legitimidad del vigente sistema electoral, es menester conocer tanto los efectos de los elementos básicos del mismo como los debidos al sistema de partidos de cada municipio y la competitividad o distancia entre ellos.

Tabla n.º 9. Distribución del voto en elecciones municipales de los años noventa por tramos de población

<i>Tramos municipios</i>	<i>PP</i>			<i>PSOE</i>			<i>IU</i>		
<i>Años electorales</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>
Hasta 250 habitantes 3 o 5 concejales	23,4 +4,6	44,4 +8,8	43,6 +7,9	18,0 +2,9	24,4 -2,5	26,2 -3,3	0,2 +0,2	0,4 -0,5	1,0 -0,6
251 a 5000 habitantes 7, 9 u 11 concejales	26,7 +2,5	33,9 +2,9	33,7 +2,9	37,7 +0,2	33,3 -0,5	33,8 -0,2	4,6 -1,7	4,8 -2,1	4,6 -1,7
5001 a 20 000 habitantes 13 o 17 concejales	22,4 +0,5	29,9 +2,2	29,5 +0,8	38,6 +2,7	30,0 +1,2	33,7 +2,3	8,0 -1,0	8,5 -1,3	6,8 -1,0
20 001 a 50 000 habitantes 21 concejales	19,9 +0,5	30,7 +2,5	29,9 +1,7	41,8 +4,9	32,2 +1,8	34,1 +3,3	9,5 -1,0	10,6 -0,6	7,9 -1,3
> 50 000 habitantes 25 y más concejales	27,2 +0,5	38,6 -0,7	37,2 -0,8	37,8 +4,7	28,9 +2,5	34,2 +3,6	10,0 -0,3	11,8 -0,5	6,8 -1,6

LÓPEZ NIETO, L. (con Centro Cálculo de UCM, 1999): La 1.^a fila de cada tramo recoge el porcentaje de votos, y la 2.^a fila, la diferencia entre el % de escaños y el % de votos (en negrita), es decir, **la prima (diferencia entre porcentaje de escaños y de votos)** o ventaja en escaños que les otorga el sistema electoral.

La proyección de los datos reales de las tres elecciones de los años noventa, aporta respuestas evidentes sobre las singularidades del comportamiento en las elecciones municipales dependiendo del tamaño de los municipios. Entre ellas, que: cuando el PP consigue superar en porcentaje de votos al PSOE en las elecciones de 1995 y 1999, obtiene mejores resultados en los municipios menores de 20 000 habitantes, y especialmente en los más pequeños (hasta 250 habitantes). La prima electoral o ventaja electoral en términos de escaños (diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos, datos en negrita) solo beneficia al PP en los municipios inferiores a 20 000 habitantes. En las elecciones de 1995 y 1999 el PP también obtuvo mejores resultados en las ciudades de más de 50 000 habitantes.

El PSOE obtuvo mejores resultados que el PP en los municipios de entre 20 000 y 50 000 habitantes en las elecciones de 1991, cuando ganó dichas elecciones, pero también en las dos siguientes. La prima o ventaja en escaños del PSOE en los municipios medianos y en los grandes siempre le beneficia y supera la prima del PP, incluso cuando este último consigue más votos.

La tercera formación, IU, ha estado penalizada en todos los tramos de población en las tres elecciones, aunque las primas negativas han sido peque-

ñas. Ello se explica tanto porque el sistema electoral es bastante proporcional, como también porque esta formación selecciona adecuadamente la presentación de candidaturas en municipios donde puede obtener representación. Recordemos que en las elecciones locales de 1995 (y en las legislativas de 1996) esta coalición obtuvo el mayor número de votos, casi 2 600 000, de todas las elecciones celebradas.

El comportamiento en las tres primeras elecciones municipales del siglo XXI mantiene los mismos rasgos en todos los aspectos: alta competitividad entre los dos partidos grandes en todos los tramos de población, y funcionamiento proporcional para ambos, con primas pequeñas, salvo en los municipios más pequeños y en los más grandes.

Tabla n.º 10. Porcentaje de votos y escaños de PP y PSOE por tramos de población, obtenidos en 3 elecciones locales. Datos reales

Tramos	PP			PSOE		
	2003	2007	2011	2003	2007	2011
< 251	48,0 +10,8	46,1 +5,2	47,2 +7,4	37,3 -3,1	37,1 -3,2	34,4 -3,6
251 a 1000	41,9 +2,0	40,1 +1,6	43,6 +1,6	41,1 +0,9	41,4 +0,3	39,5 +0,4
1001 a 2000	36,3 +1,0	36,3 +0,1	38,8 +0,7	39,1 +0,9	38,7 0,7	36,4 +0,4
2001 a 5000	33,6 +0,2	33,3 -0,6	36,8 -2,2	37,7 +1,2	37,7 +1,3	34,6 +0,6
5001 a 10 000	30,0 +0,1	30,3 -0,4	39,7 -5,7	36,1 +1,1	35,3 +1,4	30,4 +0,2
10 001 a 20 000	29,7 +0,3	30,9 +0,2	34,2 +0,4	35,0 +1,7	34,7 +2,0	28,8 +1,3
20 001 a 50 000	30,4 +2,2	31,7 +1,0	35,0 +2,0	35,3 +2,5	35,6 +3,0	28,6 +2,3
50 001 a 100 000	34,8 +3,0	36,8 +1,6	40,7 +3,2	35,8 +1,9	35,4 +2,9	27,1 +2,5
> 100 000	39,6 -0,4	42,6 -1,0	43,0 +8,6	35,5 +3,4	35,4 +5,3	25,9 +4,2

LÓPEZ NIETO, L., 2012, sobre datos oficiales. La 1.^a fila de cada tramo recoge el porcentaje de votos. La 2.^a fila de cada tramo, en negrita, recoge la **prima, diferencia entre porcentaje de escaños y de votos**, es decir, la ventaja en escaños que les otorga el sistema electoral.

Las diferencias medias de votos entre los dos partidos mayoritarios son pequeñas, tanto en los datos nacionales agregados como en los desagregados por tramos, salvo en 2011. Los datos agregados de voto en el ámbito nacional indican que:

- En 2003 el PSOE obtuvo el 34,7 % y el PP el 33,84 %.
- En 2007 el PP obtuvo el 35,9 % y el PSOE el 34,9 %.
- En 2011 el PP obtuvo el 37,5 % y el PSOE el 27,8 %.

El PP ganó en votos y escaños en todos los municipios en las elecciones de 2011, como en 1995, preanunciando la alternancia política como ocurriría entonces. En los municipios menores de 250 habitantes, en las 3 elecciones, ganó el PP, y ha tenido primas mayores, tanto históricamente como en las últimas tres elecciones. El PP gana en votos y escaños en los municipios de 251 a 1000 habitantes en 2003 y 2011, y empata con el PSOE en escaños en las de 2007, aunque obtuvo un 1,3 % más de votos.

El Partido Popular obtiene las primas mayores en los municipios más pequeños y en 2011 en los ayuntamientos mayores, y en menor medida en los municipios mayores de 20 000 habitantes. En el caso del PSOE este obtiene las primas mayores tanto en los municipios más pequeños como en los más grandes, con independencia del diferente sistema electoral.

El PP solo tuvo pequeñas penalizaciones en las elecciones de 2007 en dos tramos pequeños y en las grandes urbes, pese a haber superado al PSOE en votos, no así en escaños, porque el sistema electoral le penalizó. Por su parte, el PSOE solo tuvo una ligera prima negativa en los municipios más pequeños en 2007, cuando superó al PP en concejales, con menos votos.

Los resultados evidencian que, en las elecciones locales de este siglo XXI, se ha producido un sistema bipartidista en todos los tramos de población, ya que la suma de votos y escaños de los dos partidos mayoritarios ha sido superior al 60 % en las tres últimas elecciones locales. El bipartidismo fue más débil en las elecciones locales de 2011 en los municipios superiores a 10 000 habitantes. En los municipios más pequeños siempre han presentado los porcentajes de bipartidismo más alto en los tres comicios. El bipartidismo ha tenido menos relevancia en los municipios intermedios (de 10 000 a 20 000 habitantes), donde ambos partidos han obtenido los porcentajes de voto más reducidos.

Tabla n.º 11. Suma de los porcentajes de voto y escaños de los dos grandes partidos por tramos o tamaños de municipios con datos electorales reales (2003-2011)

Tramos	2003		2007		2011	
	% votos	% escaños	% votos	% escaños	% votos	% escaños
< 251	85	92	85	85	81	86
251 a 1000	82	85	81	84	83	84
1001 a 2000	75	76	74	75	75	76
2001 a 5000	71	73	71	72	71	72
5001 a 10 000	66	67	65	67	70	65
10 001 a 20 000	65	67	66	68	63	65
20 001 a 50 000	65	70	67	72	64	68
50 001 a 100 000	72	76	72	76	68	74
> 100 000	75	78	78	83	69	82

LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre datos oficiales del MIR.

Los mayores apoyos, con más del 80 % de votos y escaños, los obtienen PP y PSOE en los dos primeros tramos, municipios más pequeños (menores de 1000 habitantes). Esta ventaja disminuye en los siguientes tramos, especialmente en los de 10 000 a 50 000. La ventaja de ambos partidos se incrementa en las ciudades más pobladas, a partir de 50 000 habitantes.

En suma: El sistema electoral local ha garantizado un alto grado de representatividad y legitimidad, ya que la mayoría de las candidaturas concurrentes han logrado acceder al reparto de escaños a lo largo del periodo, con un grado alto de proporcionalidad en relación con los votos obtenidos. Las primas en todos los tramos de población han sido reducidas, es decir, la traducción de votos en escaños ha sido justa para la mayoría de las candidaturas concurrentes.

4. Singularidades y fortalezas del comportamiento electoral local. Comparación con los demás procesos

Los rasgos básicos del comportamiento electoral municipal muestran algunas singularidades, que deben tenerse en cuenta cuando se plantea una posible reforma electoral. En esta tabla se recogen los datos absolutos del censo electoral, el número de los abstencionistas, así como de los votos obtenidos por las

principales fuerzas que han obtenido representación política en las diversas elecciones: el PSOE, AP-PP, y la tercera formación nacional, PCE-IU. Bajo el rótulo de “resto partidos” se recogen los votos de las candidaturas que han obtenido escaños en cada proceso electoral celebrado. Se excluyen los datos de las elecciones autonómicas, debido a su diversa periodicidad.

Se trata de resultados absolutos, lo que se ha de tener en cuenta a la hora de analizar los demás resultados que se aportan, para así evitar errores de interpretación. Esto es especialmente importante en relación con el censo, que ha aumentado en diez millones de electores a lo largo del periodo analizado. Por ejemplo, el censo en las municipales y europeas celebradas el mismo día en 1999 tuvo un número de electores diferente, porque el derecho de sufragio activo atañía a diferentes ciudadanos. Otro ejemplo, lo aporta el número de abstencionistas en las primeras elecciones municipales, que es similar al que hubo en las de 1983. Sin embargo, el cálculo sobre el censo de cada elección arroja una diferencia importante. No obstante, esta presentación de los resultados en valores absolutos, de forma conjunta, permite advertir que el comportamiento de los electores se ha distribuido a lo largo del periodo entre cuatro grandes grupos políticos de forma desigual. Sobre estos datos se pueden aplicar fórmulas que permitan medir por ejemplo la volatilidad, pero también permiten visualizar que a lo largo del periodo estas cuatro formaciones, más los abstencionistas, han tenido un número de electores estable.

Los factores relativos al contexto de cada elección explican los cambios de participación, así como la volatilidad, escisión de voto o voto dual de una parte del electorado, que es quien en última instancia vendría decidiendo el vencedor de cada una. Veamos algunos ejemplos a partir de la tabla adjunta: en las elecciones europeas de 2004, 2009 y 2014 se produce la mayor abstención del periodo, casi 20 millones de electores no acuden a las urnas, mientras que en las legislativas de 1992, 1993 y 1996 esta cifra es la menor del periodo, se reduce a la mitad. A la vista de estos datos, que son los que realmente se han emitido, cabe señalar que los dos partidos más importantes habrían contado cada uno con un número de electores fiel de más de seis millones de votantes en todas estas elecciones (si agregamos los votantes de UCD, PDP y CDS a los de AP hasta las elecciones de 1991, del mismo modo que se sumaron entonces la mayoría de sus dirigentes), lo que supone aproximadamente la mitad del censo. El resto de las fuerzas políticas parlamentarias como mínimo tiene unos cuatro millones de votantes en las legislativas estables, aunque aumenta ligeramente su apoyo porcentual en otras elecciones, salvo en las europeas de 2004 y 2009. La suma del número de los abstencionistas fijos,

unos siete millones, más los doce estables de PSOE y AP-PP, y los de PCE-IU y el resto de fuerzas, arroja una cifra de 23 millones de personas que tendrían un comportamiento similar en todas las elecciones.

Tabla n.^o 12. Diferencias de voto de las principales formaciones respecto al resto de partidos con representación parlamentaria (1979-2014)

	Censo	Abstención	Votos PSOE	Votos AP/PP	Votos PCE/IU	Resto partidos
Leg. 79	26 836 490	8 580 298	5 469 813	1 088 578 6 268 593 UCD	1 938 487	1 962 990
Mun. 79	26 727 920	9 987 484	4 671 971	513 900 5 247 051 UCD	2 139 603	4 063 144
Leg. 82	26 847 240	5 377 666	10 127 392	5 548 377	846 515	3 646 559
Mun. 83	27 474 920	9 600 129	7 683 197	4 573 005	1 513 023	4 037 703
Leg. 86	29 117 613	8 592 755	7 601 985	5 247 677	935 504	5 107 331
Mun. 87	28 442 348	8 698 014	7 229 782	3 972 359	1 399 364	6 602 677
Eur. 87	28 450 491	8 956 393	7 522 706	4 747 283	1 011 830	3 517 559
Leg. 89	29 604 055	5 885 239	8 115 568	5 285 972	1 858 588	3 858 222
Eur. 89	29 283 982	13 261 706	6 275 552	3 395 015	961 742	3 804 965
Mun. 91	30 223 384	11 249 870	7 224 242	4 775 051	1 579 097	4 930 545
Leg. 93	31 030 511	7 311 695	9 150 083	8 201 463	2 253 722	4 113 548
Eur. 94	31 558 999	12 894 944	5 719 707	7 453 900	2 497 671	2 693 516
Mun. 95	31 953 812	9 628 960	6 838 607	7 820 392	2 589 780	4 551 954
Leg. 96	32 531 833	7 359 775	9 425 678	9 716 006	2 639 774	2 467 530
Mun. 99	33 585 957	12 093 973	7 296 484	7 334 135	1 387 900	4 863 094
Eur. 99	33 840 432	12 505 484	7 477 823	8 410 993	1 221 440	2 884 860
Leg. 00	33 969 640	10 630 166	7 918 752	10 321 178	1 483 075	2 455 951
Mun. 03	34 386 462	11 116 390	7 999 178	7 875 762	1 394 871	5 293 258
Leg. 04	34 571 831	8 416 395	11 026 163	9 763 144	1 284 081	2 606 758
Eur. 04	34 706 044	19 039 553	6 741 112	6 393 192	643 136	1 639 828
Mun. 07	35 153 523	12 665 291	7 760 865	7 916 075	1 217 030	4 545 168
Leg. 08	35 075 179	9 172 740	11 288 698	10 277 809	969 871	2 132 833
Eur. 09	35 492 567	19 557 420	6 141 784	6 670 377	588 248	1 655 050
Mun. 11	34 713 813	11 745 532	6 275 314	8 476 138	1 437 061	4 299 027
Leg. 11	35 779 491	11 113 050	7 003 511	10 866 566	1 680 810	3 671 951
Eur. 14	36 514 084	20 515 943	3 614 232	4 098 339	1 575 308	4 581 722

LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre datos oficiales de la JEC y oficiosos del MIR.

Los demás electores tendrían un comportamiento más complejo, variable y volátil, entre abstención y participación, y en este segundo caso distribuirían su voto entre diversas opciones, en ocasiones como voto dual y en otras escindiendo su voto. Ejemplo claro de este último tipo de comportamiento se produce en 1999: con un porcentaje de participación similar, el PP obtiene 900 000 votos más que el PSOE en las elecciones europeas respecto a las municipales celebradas el mismo día. La diferencia del censo, que es pequeña -no llega a 300 000 electores-, sería otra variable que podría contribuir a explicar esa diferencia. Este análisis está realizado sobre datos reales agregados, aunque se debe complementar con estudios pre y postelectorales.

Las tasas de abstención en municipales son siempre superiores a las que se producen en las generales, pero inferiores a las del Parlamento Europeo, salvo cuando se han celebrado conjuntamente. Las elecciones locales que han movilizado más electores fueron las de 1983 y las que anunciaron la segunda alternancia política en 1995. La abstención en municipales ha superado los 11 millones en cinco casos, que presentan escenarios políticos diferentes (1991, 1999, 2003, 2007 y 2011).

El PSOE, desde las elecciones municipales de 1983 hasta las de 2011, obtiene un apoyo estable de más de siete millones de votos. AP con UCD obtiene en torno a 4 millones de votos en las elecciones locales, hasta las de 1995. Desde entonces hasta las de 2007 obtuvo tres millones más, hasta los ocho millones y medio en las de 2011. El PCE-IU ha tenido un voto fiel en las locales, en torno a 1 300 000 votos de media, superado en las primeras de 1979 y en las de 1995, en las que consiguió más de dos millones y medio de votos. El “resto” de partidos ha logrado el apoyo de unos cuatro millones de votos en todas las elecciones municipales, salvo en dos elecciones de continuidad, en que superó dicha cifra (1987 y 2003).

La trayectoria del voto para los cinco tipos de comportamiento (abstención, votos PSOE, AP-PP, PCE-IU y “resto”) podría calificarse como “montaña rusa”, pero las variaciones se sustentan en lógicas propias de los contextos de cada tipo de elección, más que en disfunciones de los sistemas electorales.

En suma: El comportamiento en las elecciones municipales es distinto al de las legislativas en todo el periodo, para la abstención y para todos los partidos. Cuando se celebran dos elecciones de forma simultánea (1987 y 1999) el comportamiento es diferente: en las europeas el PP obtiene más votos que en las municipales, y los “otros” pierden la mitad de los votos. El PSOE e IU

tienen un apoyo electoral similar. El “resto” de candidaturas siempre reciben muchos más votos en las municipales que en las europeas, incluidas las “candidaturas independientes”, que hasta 1999 alcanzaban casi 1 000 000 de votos, y 1 700 000 en las elecciones locales de 2011, en las que dichas listas consiguieron respectivamente 6800 y 7800 concejales, y más de 300 alcaldes, en municipios pequeños. Durante los periodos de crisis política importante, el factor liderazgo F. González (1982), J. M.^a Aznar, J. Anguita (1993-1996) y M. Rajoy (2011) también ha jugado un papel relevante en los cambios significativos en el comportamiento electoral, que se ha manifestado en todo tipo de elecciones. Es decir, esta última afirmación refuerza la hipótesis sobre la estabilidad del voto de aproximadamente dos tercios de los electores, distribuidos entre los cinco principales tipos de comportamiento, con independencia del tipo de elección, durante los treinta y cinco años analizados.

5. Datos para analizar la gobernabilidad de los alcaldes

¿Ha habido gobernabilidad en los ayuntamientos? Dicho de otra forma: ¿El sistema electoral vigente impide formar mayorías de gobierno? Para dar respuesta al hipotético fundamento de la reforma, que se sustentaría en las dificultades para lograr Gobiernos estables tras las elecciones, y en la presunta inestabilidad de los alcaldes durante el ejercicio de sus mandatos, presento datos sobre algunas mayorías absolutas alcanzadas tras las elecciones locales, y sobre los cambios de alcaldes, que incluyen los debidos a mociones de censura. Comienzo este epígrafe con unas reflexiones históricas sobre su debatido sistema de elección, debido al significativo papel político desempeñado por los alcaldes, en contraste con el papel subsidiario que se ha otorgado de hecho a los ayuntamientos. En efecto, históricamente las Constituciones españolas han reconocido la autonomía municipal, pero primero los Gobiernos centrales y después, en el vigente sistema político, los autonómicos, han tratado de obviar dicha independencia. Ello explicaría las complejas relaciones de los alcaldes con sus partidos y con el protagonismo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), su principal grupo de presión, especialmente relevante durante los años noventa, hasta que lograron el llamado Pacto Local.

Precedentes y fundamentos del sistema de elección del alcalde

A lo largo de la historia política española de los pasados siglos XIX y XX, los alcaldes han tenido un protagonismo importante, en ocasiones lide-

rando procesos revolucionarios (1808, 1868 y 1931) que han provocado la caída de reyes o regentes. Casi siempre han sido piezas clave del control del Estado sobre los ayuntamientos, y con ello, en ciertos momentos, habrían favorecido la identificación del sistema político con el caciquismo. El alcalde ha sido una figura política relevante y discutida, lo que explicaría que la decisión sobre sus poderes (fuerte, con grandes poderes o meramente gestor) y sobre su elección (directa, presidente pero aislado, o indirecta, como miembro de una corporación) haya sido objeto de innumerables debates. En parte esa dicotomía obedece a que a principios del siglo XIX ya surge la distinción entre órgano unipersonal (el alcalde) y colegiado (el pleno, presidido por el alcalde).

Al alcalde se le asignaban competencias de policía y orden público, mientras que las competencias en materia económica correspondían al pleno. Esa distinción competencial obedecía a que el alcalde era, además de presidente de la corporación, delegado del poder ejecutivo del Estado centralizado, frente a los representantes electos de la población. La historia política española de los dos siglos precedentes demuestra que, cuando los sectores progresistas han tenido oportunidad de optar por la elección directa o indirecta, llegaban a la conclusión de que por sí solo el sistema electoral no era determinante. Por ello, a la vista de los ejemplos paradigmáticos citados, en el proceso de Transición democrática hubo consenso sobre que cualquiera de las dos opciones no sería un factor suficiente para alcanzar la democracia y autonomía local.

Sin embargo, el papel de “Cenicienta” que los entes locales reciben en el nacimiento y desarrollo del Estado autonómico también se manifiesta a la hora de analizar los vaivenes, paradojas y sorpresas que depara el procedimiento de elección del alcalde y de sus competencias, y los cambios que estas cuestiones han sufrido a lo largo del tiempo. Una vez más en esta cuestión se muestran las ambigüedades constitucionales, ya que la Constitución consagra, como también ocurriera en el texto de la II República, la doble opción de elección del alcalde por el pueblo o por los concejales. Desde el punto de vista de la opinión pública, los alcaldes son líderes locales, apreciados, y que gozan de gran legitimidad. El carácter presidencialista de este cargo público lo comparten con el resto de los presidentes de Gobierno españoles desde la Transición, cuando se forjó la importancia del liderazgo que la inercia política se ha encargado de institucionalizar.

El sistema híbrido de elección del alcalde que rige en España consiste en la elección por mayoría absoluta de todos los concejales, entre los cabezas de

lista, en todos los municipios mayores de 250 habitantes. Si ninguno alcanza la mayoría absoluta, saldría elegido alcalde el primero de la lista con más votos, y en caso de empate se decidiría por sorteo. Esta fórmula se acordó a partir de una enmienda *in voce* en la fase final de aprobación de la Ley, como solución de consenso, entre los que defendían la elección indirecta del alcalde por los ciudadanos, el concejal con más votos (proyecto del Gobierno, apoyado por el PSOE), y, por otra parte, la elección del alcalde por mayoría absoluta de los concejales entre todos ellos (propuesta apoyada por todas las demás formaciones, aunque se defendieron algunas alternativas minoritarias, como la elección directa en municipios menores de 15 000 habitantes, defendida por M. Alavedra). El Grupo Parlamentario Popular defendió ambos tipos de elección, pero en 1980 optó por la directa, como respuesta a los pactos postelectorales alcanzados tras las primeras elecciones por las formaciones de izquierda.

La fórmula aprobada permite las negociaciones y pactos pre y postelectORALES, tal como preveían el PCE o el profesor D. W. Rae, aunque el proyecto gubernamental pretendía evitar negociaciones a posteriori, que quedarían ocultas al elector, en palabras de su ponente, M. Núñez. No obstante la alianza de las dos formaciones mayoritarias (UCD y PSOE), perseguían conseguir la mayoría de las alcaldías, y quizás por ello aceptaron la fórmula híbrida que en ocasiones desvirtuaba el proyecto originario del Gobierno. En la práctica, puede ser elegido alcalde cualquier concejal, aunque es una fórmula que personaliza la elección, y en principio exige que los partidos “cuiden” la nominación del primero de la lista. Aunque la Ley establece que se elegirá solo entre los cabezas de la lista cerrada y bloqueada, se puede conseguir la renuncia del concejal electo como alcalde, como de hecho ha ocurrido con frecuencia, y ya no sería el cabeza de lista.

También ha funcionado el proyecto originario del Gobierno; cuando ninguno de los primeros de la lista consigue la mayoría absoluta, ha habido alcaldes elegidos de acuerdo al espíritu de la Ley en grandes ciudades: en 1979 el 54 % de los alcaldes pertenecía al partido más votado; en 1983, el 67 %; en 1987, el 66 %, y en 1991, el 53 % (BOTELLA y CAPO, 1997). Hay casos en los que el alcalde es el más votado de la coalición de gobierno (Barcelona, Sabadell), otros en los que el alcalde no es del partido más votado de la coalición, lo que ocurre en todo tipo de ayuntamientos, grandes y pequeños, e incluso en coaliciones de gobierno se pacta la rotación de los alcaldes (por ejemplo, dos años cada uno). En las ciudades de más de 100 000 habitantes, donde residía más de un tercio de la población, el 31 % de los ayuntamientos tuvo mayoría absoluta en 1987, y en las siguientes el 37 %, es decir, solo un tercio

de las urbes. Sin embargo, los análisis que incluyen todo tipo de municipios para las tres primeras elecciones ofrecen resultados distintos. Tal es el caso de Andalucía, donde los Gobiernos mayoritarios superaron con creces a aquellos en minoría (MÁRQUEZ, 1992).

Se trata de una práctica política muy compleja y variada, y desde el punto de vista normativo se advierte que el modelo estaba expuesto a múltiples interpretaciones y casuísticas, tal como la práctica política ha demostrado. Aunque la Ley empuja, como todas las normas electorales de la Transición, a la formación de mayorías estables, este modelo de compromiso ha permitido todas las opciones de gobierno posibles (mayoritario, minoritario, de coalición). Esta versatilidad que produce el sistema de elección del alcalde en términos políticos, así como la alternancia política de los Gobiernos municipales, que se generalizó tras las elecciones de 1995, explicarían que entonces el PSOE propusiera la modificación de este sistema y su sustitución por la elección directa del alcalde, como después haría también el PP, que se ha sumado a dicha propuesta.

El sistema de elección del alcalde entre los primeros de la lista por los concejales personaliza la elección, y en principio exige que los partidos “cuiden” la nominación del primero de la lista. Además, como el alcalde tiene reconocidas unas competencias muy importantes que se han ido reforzando, la obtención de la mayoría absoluta garantizaría la gobernabilidad del ayuntamiento. En este sentido, uno de los datos más relevantes de los resultados de las elecciones locales es conocer el número de ayuntamientos gobernados con mayorías absolutas. En el análisis que sigue tratamos de actualizar y ampliar los datos fragmentarios sobre las mayorías absolutas.

Nuevos datos de Gobiernos locales con mayoría absoluta (M.A.)

El análisis que sigue, está basado en datos que permiten conocer la cantidad de ayuntamientos y la población española que ha estado gobernada por alcaldes que contaban para el ejercicio de su mandato con mayoría absoluta (M.A.) de concejales, en los grandes y medianos municipios españoles. Estos datos se han elaborado a partir de la fuente oficial de resultados electorales, es decir, del Ministerio del Interior, para todas las elecciones desde 1987. Para todos los procesos posteriores es posible descargar esta información en formato *Excel*, lo que permite calcular qué partidos y dónde obtuvieron más del 50 % de voto y por tanto mayoría absoluta de concejales, y en consecuencia clara gobernabilidad. Este análisis se ha realizado para dos tramos de pobla-

ción: las ciudades de más de 20 000 habitantes, y los municipios de entre 5000 y 19 999 habitantes. Incluye también casos en los que hubo M.A. de escaños (con 49 % de votos). Se han excluido otros posibles casos de mayoría absoluta de escaños (con el 45 % y 48 % de votos) en los que no siempre se alcanzó dicha mayoría, por la competitividad entre las dos fuerzas mayoritarias. Si el Ministerio del Interior pudiese recuperar los datos en este formato *Excel*, sería interesante aplicar el mismo análisis para las elecciones locales de 1983, y analizar en qué medida, después de la primera crisis política (1981), en qué tipo de municipios, y cuántos ayuntamientos y población estuvieron gobernados por mayorías absolutas. Hay que tener en cuenta que este análisis ha excluido a los municipios con población inferior a 5000 habitantes, que son muy numerosos (el 86 %), pero en los que habita poca población (16,2 %), con datos de las elecciones intermedias de 1995.

Estos datos ofrecen una casuística ingente sobre el número de ayuntamientos y el porcentaje que estos representan sobre el total nacional de municipios, en cada uno de los tramos donde hubo mayoría absoluta (tabla n.º 13). También incluyen el número de habitantes y el porcentaje que representan sobre la población total de cada intervalo donde se alcanzó mayoría absoluta (tabla n.º 14). Asimismo, se indica el número de municipios en los que el PSOE, el PP y los “otros” (resto de los partidos agrupados) han alcanzado mayorías absolutas (tabla n.º 13), y la población gobernada por mayorías absolutas por PSOE, PP y “otros” (tabla n.º 14). Interesa analizar ambas tablas conjuntamente, especialmente para el tramo de las grandes urbes, porque no siempre un número similar de municipios con M.A. representan al mismo número de habitantes. Tal fue lo que ocurrió en 1999, cuando los dos partidos gobernaban en un número similar de ayuntamientos, pero en los gobernados por el PP habitaba mucha más población.

Las significativas variaciones de los dos grandes partidos se corresponden con los ciclos políticos habidos: la hegemonía del PSOE hasta 1991, y una competitividad alta entre PSOE y PP desde entonces hasta 2007, ya que en 2011 se produjo una hegemonía del PP. En 1987, en el 24 % de los ayuntamientos de más de 20 000 habitantes, donde residía el 63 % de la población, hubo Gobiernos con mayoría absoluta. En 2011, en el 39 % de los ayuntamientos de las grandes ciudades (más de 20 000), hubo Gobiernos con mayoría absoluta. El crecimiento del número de ciudades grandes con estos Gobiernos mayoritarios comenzó en 1991, coincidiendo con el ciclo de alta competitividad PSOE-PP, con una inflexión en 1995, cuando el PSOE perdió la mayoría absoluta en muchos ayuntamientos.

En 1987 en el 39 % de los ayuntamientos de entre 5000 y 19 999 habitantes hubo Gobiernos con mayoría absoluta. En 2011 en el 30,8 % de los ayuntamientos medianos del mismo tramo (5000 y 19 999) hubo Gobiernos con M.A. En los municipios medianos hubo inicialmente más Gobiernos con dicha mayoría, bajaron en 1995, cuando el PSOE perdió la mitad y empató con la cifra alcanzada por el PP, y volvieron a subir en las siguientes elecciones. Después han ido disminuyendo en términos agregados las victorias mayoritarias socialistas y de las candidaturas agrupadas como “otros”, no así las populares.

Tabla n.^o 13. Distribución del número de municipios donde hubo mayorías absolutas y las obtenidas por los partidos, en ayuntamientos grandes y medianos, en las elecciones locales 1987-2011

Año elecc.	MUNICIPIOS + 20 000 HABITANTES					MUNICIPIOS DE 5000 A 19 999 HABITANTES				
	N. ^o total municip. tramo	MAYORÍAS ABSOLUTAS				N. ^o total municip. tramo	MAYORÍAS ABSOLUTAS			
		PS N. ^o	PP N. ^o	Otros N. ^o	SUMA N. ^o y %		PS N. ^o	PP N. ^o	Otros N. ^o	SUMA N. ^o y %
1987	274	55	2	8	65 23,7 %	842	204	64	61	329 39,0 %
1991	284	78	6	8	92 32,4 %	844	251	88	61	400 47,4 %
1995	290	18	45	7	70 24,1 %	848	126	127	50	303 35,7 %
1999	299	46	43	10	99 33,1 %	846	185	148	43	376 44,4 %
2003	328	50	49	9	108 32,9 %	855	175	124	57	356 41,6 %
2007	363	47	84	2	133 36,6 %	895	154	152	34	340 37,9 %
2011	397	17	130	7	154 38,8 %	919	71	187	25	283 30,8 %

LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre datos oficiales del Ministerio del Interior.

Durante el periodo analizado ha aumentado la población gobernada con mayorías absolutas, al incrementarse el número de municipios grandes, en los que hubo alcaldes que han regido con dicha mayoría. La población presidida con la citada garantía de estabilidad en ciudades grandes ha pasado de 3 500 000 personas en 1987 a quince millones en 2011. Las elecciones de 1995 son paradigmáticas, porque casi se duplica el número de personas gobernadas con mayorías absolutas, cifra que ha ido aumentando hasta 2011.

Tabla n.^o 14. Distribución de la población representada por mayorías absolutas, identificando los partidos que las logran en ayuntamientos grandes y medianos en elecciones locales 1987-2011

Elec.	MUNICIPIOS DEL TRAMO + 20 000 HABITANTES				MUNICIPIOS DEL TRAMO DE 5000 A 19 999 HABITANTES				
	POBLACIÓN CON MAYORÍAS ABSOLUTAS				POBLACIÓN CON MAYORÍAS ABSOLUTAS				
	N. ^o y % población total del tramo	PS	PP	Otros	SUMA	N. ^o y % población total del tramo	PS	PP	Otros
1987 63,1 %	24 279 195 3 237 957	65 738 238 653	3 542 348 15,0 %	7 729 051 20,1 %	1 809 466 19,9 %	501 071 19,9 %	633 087 19,9 %	2 943 624 19,9 %	38,0 %
1991 63,9 %	25 480 855 4 204 974	23 192 531 194	4 759 360 19,0 %	7 943 300 19,9 %	2 321 961 19,9 %	726 803 19,9 %	483 502 19,9 %	3 532 266 19,9 %	44,0 %
1995 64,4 %	25 897 405 9 154 76	6 600 891 500 947	8 017 314 31,0 %	8 065 835 20,1 %	1 129 676 20,3 %	1 138 319 20,3 %	431 435 20,3 %	2 669 430 20,3 %	33,0 %
1999 64,3 %	25 630 453 2 761 691	7 218 580 599 268	10 579 539 41,0 %	8 072 966 20,3 %	1 708 744 20,3 %	1 351 395 20,3 %	374 261 20,3 %	3 434 400 20,3 %	43,0 %
2003 65,7 %	27 486 320 2 735 548	7 140 075 186 187	10 061 810 37,0 %	8 241 982 19,7 %	1 588 581 19,7 %	1 178 334 19,7 %	476 098 19,7 %	3 243 013 19,7 %	39,0 %
2007 67,1 %	30 005 570 2 572 742	10 846 831 13 419 573	8 692 664 45,0 %	1 409 542 19,4 %	1 422 589 19,4 %	205 470 19,4 %	3 037 601 19,4 %	3 037 601 19,4 %	35,0 %
2011 68,2 %	32 067 841 559 226	14 947 927 15 507 153	8 964 981 48,0 %	558 269 19,1 %	2 157 967 19,1 %	51 275 19,1 %	2 794 719 19,1 %	2 794 719 19,1 %	31,0 %

LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre datos oficiales del Ministerio del Interior.

En 1995 finaliza la hegemonía de las mayorías absolutas socialistas, que desde entonces compiten con las que obtiene el PP, aunque siempre representando a un número de personas muy inferior. Desde 1995 el PP ha logrado obtener mayorías absolutas en municipios más poblados. En 1991 los alcaldes que gobernaban con dicha estabilidad representaban a 23 000 habitantes, y en las elecciones de 1995 alcanzaron los 6 500 000. Las mayorías del PP han ido creciendo desde entonces, hasta alcanzar los casi 15 millones de habitantes gobernados con mayorías absolutas del Partido Popular en 2011 en grandes ciudades. El creciente bipartidismo que se ha producido en las dos últimas elecciones locales, se ha traducido en la ausencia de mayorías absolutas de las “otras” candidaturas.

En los municipios medianos disminuyó ligeramente el número de municipios con mayorías absolutas, pero la población representada fue similar en todo el periodo, en torno a los tres millones de habitantes. Los habitantes regidos al amparo de las citadas mayorías por Gobiernos socialistas en municipios medianos, han oscilado entre casi dos millones de personas (1999 y 1987) y 500 000 y un millón, respectivamente, en las elecciones de 2011 y 1995.

En este tipo de municipios intermedios, los habitantes gobernados por las mayorías absolutas del PP han ido creciendo progresivamente desde los 500 000 en 1987 hasta los más de dos millones en 2011. La población representada con este tipo de mayorías de las “otras” candidaturas ha ido disminuyendo de 600 000 habitantes a cincuenta mil en 2011.

Las fuentes sobre las que realizamos este análisis, han permitido presentar la distribución de la población gobernada con mayorías absolutas por comunidades autónomas (CC.AA.). La primera conclusión es que la distribución es desigual. En ciertas CC.AA. hubo un significativo número de ayuntamientos gobernados con mayorías absolutas. Se trataría de CC.AA. “más seguras”, en las que cada partido se concentraba a lo largo del periodo.

Por el contrario, hay otras CC.AA. en que escasean los Gobiernos locales con las citadas mayorías, como es el caso de Aragón, Navarra y País Vasco. En parte, ello obedece a la fragmentación del sistema de partidos en ambos ámbitos territoriales. En este sentido, conviene tener presente que en dichas CC.AA. nunca ha habido Gobiernos autonómicos con mayoría absoluta.

Tabla n.º 15. N.º municipios de más de 20 000 habitantes en los que obtuvieron mayoría absoluta el PSOE y el PP en elecciones locales, por CC.AA.

+ 20 000	1987		1991		1995		1999		2003*		2007*		2011*	
	PS	PP	PS	PP	PS	PP	PS	PP	PS	PP	PS	PP	PS	PP
Andalucía	20		27		9	8	15	6	12	10	17	18	8	30
Aragón														
Asturias			1				1	2		1	1		1	
Baleares				1		2	1	2			2	1	5	6
Canarias	4		5		1		1	1	3		2		3	1
Cantabria			1		1		1					1		3
Castilla y León			1			5		4	2	1	1	5		6
C.-La Mancha	3		7			6	4	2	4	1	5	3	1	5
Cataluña	11		9		6		12		12		10		3	
Extremadura	2		4			2		2	2	2	3	2		5
Galicia	1	1	2	1	1	5	2	5	2	4		2	1	5
C. Madrid	5		4	2		5	3	3	4	7	4	12		19
R. Murcia	5		4			6	1	5	1	8		10		13
C. F. Navarra											1			
Rioja, La						1		1		1		1		2
País Vasco										1		1		
C. Valenciana	4	1	13	2		4	4	11	6	9	3	23	1	33

Fuente: LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre datos del MIR. En negrita las mayorías absolutas obtenidas por el PSOE. *En Ceuta y Melilla, gana el PP en las 3 últimas elecciones.

En los municipios intermedios, la distribución de las mayorías absolutas logradas por los partidos en las CC.AA. responde a los mismos rasgos que en las ciudades del tramo superior. Los partidos consiguen mayorías absolutas en ayuntamientos de CC.AA. más “seguras”. Así, las obtuvo el PSOE en Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Cataluña, hasta 2003. Por su parte, el PP las alcanzó en ayuntamientos de Castilla y León y Galicia durante todo el periodo, y desde 2003 en Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana.

Tampoco en los ayuntamientos medianos de las CC.AA. de Aragón, Navarra y País Vasco se consiguen apenas mayorías absolutas.

Tabla n.º 16. N.º municipios de 5000 a 19 999 habitantes en los que obtuvieron mayoría absoluta PSOE y PP en elecciones locales, por C.A.

De 5000 a 19 999	1987		1991		1995		1999		2003		2007		2011	
	PS	PP												
Andalucía	78	1	90	3	15	6	68	13	61	15	64	10	33	23
Aragón	5		5				3	1	4	1	2			2
Asturias	7	2	9	1	2	2	5	1	4	2	7	1	2	
Baleares				4	1	6	1	3		4	1	2	2	4
Canarias	13		12		1	1	12	4	11	3	8	3	2	1
Cantabria	2	1	4	1	1	1	1	3	1	2	1	3	1	1
Castilla y León	4	4	8	4		10	4	14	4	10	6	16	2	20
C.-La Mancha	12	3	27	6	4	11	18	11	26	8	26	12	7	26
Cataluña	12		17		12		18		12		7		6	
Extremadura	20		23			1	22	2	18	1	15	4	8	9
Galicia	13	41	16	56	2	56	9	58	11	40	4	27	4	30
C. Madrid	4	2	4	2	3	6	4	5	1	4	1	22		16
R. Murcia	11	3	10	3	1	9	7	10	6	12	7	12	1	13
C. F. Navarra			1			2		2		1		2		
Rioja, La	1		2	1			1	2		1	2	3		4
País Vasco							1		2		1			
C. Valenciana	22	7	23	5	4	17	11	19	14	20	7	35	3	37

LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre datos del Ministerio del Interior.

Estabilidad de los alcaldes y de los Gobiernos

La práctica política durante estas tres largas décadas contrasta con la “ingeniería jurídica”, que pretendía garantizar el desarrollo organizativo e institucional de los partidos. A medida que han pasado los años, ha aumentado el descrédito de los partidos. Entre los problemas que han contribuido a este “desencanto” están las constantes crisis y escándalos de los partidos, que provocan liderazgos inestables junto a infidelidades, como el *transfuguismo*. Buena parte de estos hechos se han producido en el ámbito de las elecciones locales y de los Gobiernos que se eligen, con efectos diversos: así, el fracaso

de un partido en estos comicios produce dimisiones de líderes nacionales; la pérdida de ayuntamientos está en el origen de la desaparición de la coalición UCD y luego del CDS en 1991. Por el contrario, en otros partidos, esta pérdida redundó en la cohesión interna, como en el PSOE (GILLESPIE, R., 1992, p. 21), y la victoria en los Gobiernos de coalición, con alcaldes socialistas en las grandes urbes, fue considerada como un factor que contribuyó al éxito electoral de las elecciones de 1982. Desde algunos medios de comunicación y de los partidos, se aplicó la misma hipótesis para el Partido Popular, para las elecciones locales de 1995, aunque la competitividad con el PSOE se inició en las elecciones locales de 1991.

Los escándalos por corrupción en los que han estado implicados alcaldes y concejales han sido numerosos a lo largo del periodo, y han contribuido a incrementar ese descrédito de los partidos. Pero en otras ocasiones se han premiado gestiones eficaces en ayuntamientos, que se manifiestan tanto por la escisión de voto como por la relevancia posterior en la política partidista nacional: el caso más claro es de la ciudad de Córdoba, con el alcalde J. Anguita, después líder nacional de Izquierda Unida (IU), cuando esta formación obtuvo los mejores resultados de las tres décadas, aunque también habría que destacar al exalcalde de Barcelona, después exministro y vicepresidente del Gobierno, N. Serra, que fue el primer alcalde democrático de Barcelona. La coalición electoral AIC de Canarias es un ejemplo del reacomodo de políticos locales que, tras la desaparición de UCD, concurren a las elecciones locales para competir también en las autonómicas, cambiando de fidelidades en cada ámbito, y cuyas consecuencias políticas pueden contribuir a incrementar el descrédito hacia los partidos, producir vuelcos electorales e incrementar la tasa de abstención electoral. La integración de las élites locales en la política nacional ha sido muy limitada, con las excepciones antedichas y alguna otra, y por ello disfuncional (LINZ, J. J., 1985, pp. 665-671).

Tabla n.º 17. Continuidad de los alcaldes por tamaño de municipios

NACIONAL	Nuevos en 1991	1987-1991	1983, 1987 y 1991	1979, 1983, 1987 y 1991
Municipios <20 000 habitantes	2318 29,7 %	1857 23,8 %	1383 17,7 %	1593 20,4 %
Municipios 20 000 a 200 000 habitantes	41 15,5 %	58 22,0 %	55 20,9 %	92 34,9 %

Fuente: DELGADO SOTILLOS, I. y LÓPEZ NIETO, L., 1993, pp. 325-327.

Durante el periodo inicial, hasta 1991, la estabilidad de los alcaldes ha sido muy alta, sobre todo en comparación con la de los concejales. La renovación de estos últimos fue del 60 % en las elecciones de 1991 en los municipios inferiores a 20 000 habitantes, y del 56 % en las ciudades grandes.

Gobernabilidad y precedentes de las mociones de censura (MC)

La moción de censura, como en el resto del sistema político español, tiene por objeto reforzar la estabilidad de los Gobiernos, y tiene en cuenta las dificultades históricas de gobernabilidad en España. La compleja realidad sobre la elección del alcalde se complicó más cuando se incluyó, en las normas electorales municipales de la LOREG, la regulación de las mociones, hasta entonces obviada.

¿Cómo fue posible que se celebraran dos elecciones locales (1979 y 1983) y se aprobaran dos leyes electorales locales (1978 y 1983) sin regular los mecanismos de control, incluido el cese del alcalde? Esta situación podría resultar paradójica si se analizan aisladamente las normas electorales locales del papel que se atribuyó a los ayuntamientos en la Transición. Pero evidencia lo que han hecho los alcaldes cuando los responsables nacionales y también autonómicos se han inhibido y han dejado que la dinámica política local siga su complejo curso.

La moción de censura se regula por primera vez en la LOREG, porque la Ley de 1978 establecía solo la moción para los presidentes de la diputación. Al debatirse la destitución para los alcaldes, el legislador no la quiso incluir, rechazando las enmiendas y su aplicación analógica con los presidentes de las diputaciones.

El peculiar sistema de elección del alcalde, complejo de consensuar, podría ser perturbado con la moción, ya que, como los concejales no podían elegir libremente al alcalde (se proclamaba el cabeza de la lista más votada si ninguna tenía la mayoría absoluta), si se introducía la destitución, permitiría que los concejales pudiesen realizar en un segundo momento lo que les quedaba impedido en el primero: nombrar alcalde al que no fuese cabeza de lista, o sustituir al designado por ministerio de la ley. Diversas sentencias de tribunales y del Constitucional, consagraron que el pleno del ayuntamiento era competente para resolver la moción de censura.

La práctica política ha permitido desvirtuar el modelo de sistema electoral inicial por muchas otras vías, y pese a la resistencia de los políticos de la Transición por reconocer el carácter gubernamental de los ayuntamientos, los alcaldes y concejales han logrado superar el carácter administrativo que se les pretendió otorgar.

La solución que se dio con la regulación de la moción de censura en la Ley de Bases de Régimen Local y en LOREG es ambigua. Las paradojas no se limitan a esta cuestión formal, sino al tipo de moción, la constructiva, copiada de la utilizada contra los presidentes de los Gobiernos nacionales y autonómicos con el fin de reforzar la gobernabilidad. La gobernabilidad y estabilidad de los ayuntamientos cobró interés político después de las elecciones de 1987: unas pocas mociones de censura alteraron el color político de algunos ayuntamientos importantes, como el de Madrid, en el que el PSOE perdió por primera vez la alcaldía. Ello motivó que el partido en el Gobierno central promoviera una reforma electoral para limitar la supuesta inestabilidad política, que reforzó los mecanismos para dificultar el éxito de las mociones de censura. Las sucesivas reformas habrían reforzado la estabilidad de los Gobiernos, pero también las soluciones políticas y la opción por las mayorías absolutas.

Nuevos datos sobre los cambios de alcaldes y sobre las mociones de censura

¿Han sido los ayuntamientos ingobernables? ¿Justifican los casos de inestabilidad de gobierno una reforma del sistema de elección de los alcaldes?

Como complemento de los análisis precedentes relativos a la representatividad del sistema electoral local y la población gobernada con mayorías absolutas, aportamos datos relativos a los municipios que han sufrido el cambio de alcalde. Utilizando una fuente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, presentamos unos datos preliminares y básicos sobre la estabilidad de los alcaldes y sobre las mociones de censura durante los casi seis mandatos de Gobiernos municipales (desde 1991-1995 hasta 2011-2014) de los que contamos con información básica para poder comparar. Estos son el número de ayuntamientos en los que hubo cambio de alcalde, tal como recoge la tabla adjunta.

Tabla n.º 18. Número de municipios en los que se produjeron cambios de alcaldes y número y porcentaje de ayuntamientos en donde hubo mociones de censura

NACIONAL	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2014*
Cambios	659	590	655	642	789	570
Mociones	113 17 %	117 20 %	176 27 %	197 31 %	181 23 %	93 16 %

LÓPEZ NIETO, L., 2014, sobre datos oficiales del MHA; *hasta abril 2014.

La ingente cantidad de información ofrecida por estas fuentes, y, por otro lado, la similitud del número de casos en cada mandato, motiva que seleccionemos en primer lugar los cambios de alcaldes en el mandato o *legislatura* que afectó a más municipios (2007-2011), aunque se incluyen referencias a otros períodos.

¿Cuántos ayuntamientos no cambiaron de alcalde durante la competida *legislatura* municipal 2007-2011? El 94 %. Dicho de otra forma: en 789 municipios hubo alcaldes que no concluyeron su mandato, debido a diferentes razones; la mayoría, por cambios en el seno de la misma candidatura, pero también por fallecimiento o abandono, y por otras causas personales o políticas.

¿En qué tamaño de municipios se produjeron estos casos? La mayoría se produjeron en los municipios pequeños, donde residía una parte muy pequeña de los ciudadanos, y cuyos alcaldes estaban más sometidos a presiones del entorno y menos vinculados a disciplina de los partidos, en el caso de que estos tuvieran vinculaciones partidistas:

- ✓ El 16 % en municipios menores de 250 habitantes.
- ✓ El 26 % en los de 250 a 1000 habitantes.
- ✓ El 15 % en los de 1001 a 2000 habitantes.
- ✓ El 19 % en los 2001 a 5000 habitantes.
- ✓ El 13 % en los de 5001 a 10 000 habitantes.

En los siguientes tramos fueron el 9 % y el 7 %, mientras que en los de 50 a 100 000 habitantes fueron el 2 %, y el 1 % en las grandes urbes.

Durante el mandato 1991-1995, la mayor cifra de municipios en los que se produjeron cambios de alcaldes fue en Castilla y León, Comunidad muy

numerosa en municipios pequeños (25 %). En otras dos comunidades con similares rasgos, Andalucía y Cataluña, hubo cambios en el 13 % y 12 % de municipios, cuyos alcaldes no concluyeron su mandato.

En ese mismo periodo (1991-1995), la mitad de los cambios afectaron al (41 %) de municipios cuyo alcalde era del PSOE, formación que era mayoritaria desde la década anterior y que comenzó a sufrir las consecuencias de este tipo de Gobiernos y de ciertos escándalos. El PP, en proceso de refundación, también se vio afectado por un significativo porcentaje de cambios en municipios con alcaldes populares (26 %). En menor medida, un 8 % de ayuntamientos regidos por alcaldes de CiU, un porcentaje similar del Centro Democrático y Social, y la misma cifra de diversas candidaturas de independientes, tampoco acabaron su mandato.

¿Cuándo y en qué comunidades se producen los cambios de alcaldes? En el mandato 1995-1999, y excluyendo los cambios debidos a las mociones de censura, durante el año electoral ya hubo un 10 % de ayuntamientos cuyos alcaldes cambiaron. Sin embargo, la mayoría de cambios se produjo durante el año intermedio de 1997 (38 %), un año después el 21 % de los alcaldes abandonaron su cargo, y en 1996 un 28 %. Es decir, todos los años hubo cambios, y estos afectaron esencialmente, también en este mandato, a las tres comunidades con más ayuntamientos pequeños (Castilla y León, Andalucía y Cataluña). En ocasiones incluso hubo en el mismo ayuntamiento tres cambios sucesivos de alcaldes (como en Monturique, Córdoba, en 1997, y en Mancha Real, Jaén), o dos en Caicín, Granada, o en Cardenajimeno, Burgos, y afectaron tanto a los partidos mayoritarios como a candidaturas de independientes.

Durante el vigente mandato (2011-2015, si bien solo con datos hasta abril de 2014), el número de alcaldes que ha cambiado (a un año de las elecciones) ha sido de 108, e incluye tanto los debidos a mociones de censura como los incluidos como cambio de lista. El 37 % de los cambios ha afectado a alcaldes del PP, y el 33 % a alcaldes del PSOE. Por CC.AA., en Andalucía han cambiado el 22 % de los alcaldes, en Cataluña el 15 %, el 12 % en Castilla y León, el 9 % en Castilla-La Mancha, y el 9 % en la C. Valenciana. Por tamaño de municipios, el 25 % de los cambios se han producido en los de 2001 a 5000 habitantes, seguido del 19 % en los de 5001 a 10 000.

Mociones de censura

Durante el mandato 2007 a 2011, hubo 183 casos (25 %) en los que el cambio de alcalde se debió a mociones de censura exitosas, y de nuevo advertimos que la inestabilidad se produjo esencialmente en municipios pequeños:

- ✓ 17 % en los de 2001 a 5000 habitantes.
- ✓ 15 % en los de 5001 a 10 000 habitantes.
- ✓ 11 % en el de 10 001 a 20 000 habitantes.

¿A qué partidos afectaron dichas mociones? El 37 % tuvieron como objetivo alcaldes del PSOE, el 34 % regidores del PP, y el 12 % candidaturas de independientes y “otros”. La mayoría se produjeron en comunidades con muchos municipios pequeños: el 18 % en Castilla y León, el 17 % en Cataluña, el 14 % en Andalucía, el 10 % en la C. Valenciana, y el 9 % en Castilla-La Mancha.

Durante el mandato de 1995 a 1999, el mayor número de mociones de censura se produjeron en los ayuntamientos de las ya citadas comunidades, en las que habitualmente se producen los cambios (en Andalucía, 18, en Castilla y León, 17, en la Comunidad Valenciana, 14, y en Cataluña, 13). En cuanto a las mociones exitosas, afectaron esencialmente a los dos partidos mayoritarios: en Cataluña, a Convergencia, y en Galicia, 7 de las doce que fueron exitosas las ganó el Partido Popular.

En suma: A lo largo del periodo ha aumentado la población gobernada con mayorías absolutas, y los cambios de alcalde han sido muy pocos. En las dos últimas elecciones casi la mitad de los habitantes han estado gobernados por ayuntamientos con mayoría absoluta. Los Gobiernos locales en España han logrado gran estabilidad, incluso gran duración, ya que bastantes alcaldes se han perpetuado en el cargo durante varios mandatos. En cuanto a la participación en estas elecciones, aunque baja respecto a las generales, la diferencia entre ambos tipos de elecciones es la más baja de Europa. El sistema de elección permite la personalización. Los cambios de alcalde y las mociones de censura han sido muy pocos. Las reformas que se han ido introduciendo, siempre a remolque de prácticas políticas disfuncionales, no han alterado el positivo rendimiento de este sistema electoral, que ha permitido la formación de todo tipo de Gobiernos, con gran estabilidad y alternancia política. El sistema electoral del alcalde ha centrado muchas controversias, pero no se ha modificado, por la versatilidad que ha producido para la gobernabilidad.

¿Ingoberabilidad en el ámbito autonómico? Los resultados electorales han producido mayorías absolutas y relativas, y siempre ha gobernado el partido ganador, salvo en el 13 % de los 144 casos.

Tabla n.º 19. Total de casos en los que la lista más votada no ha gobernado (1980-2012)

CC.AA.	LEG.	Partido más votado % escaños	Partidos que pactan	Partido presidente de Mesa y %	Partido presidente de Gobierno y % de escaños	Agota legislatura SÍ / NO
Aragón	II	PS 40,3	PAR + PP	CDS 8,9	PAR 28,4	SÍ
Canarias	II	PS 35,0	AIC + PP + CDS	AIC 3,3	CDS 10,0	NO, dimite
La Rioja	II	PS 42,3	PP + PR	CDS 12,1	PP 39,5	NO, M.C.
Aragón	III	PS 44,8	PAR + PP	PP 25,4	PAR 25,4	NO, M.C.
Cantabria	III	PS 41,0	UPC + PP	PP 15,4	UPCA 38,5	SÍ
Madrid	III	PP 46,5	PS + IU	IU 12,9	PS 40,6	SÍ
Navarra	IV	UPN 34,0	PS + CDN + EA	PS 22,0	PS 22,0	NO, dimite
Aragón	V	PP 41,8	PS + PAR + IU + CH	PAR 14,9	PS 34,3	SÍ
Baleares	V	PP 47,5	PS + UM + PSM + IU	G. mixto 11,8	PS 22,0	SÍ
Cantabria	VI	PP 46,2	PS + PRC	PS 33,3	PRC 20,5	SÍ
Cataluña	VII	CiU 34,1	PS + ERC + IU	ERC 17,0	PS 31,1	SÍ
Galicia	VII	PP 49,3	PS + BNG	BNG 17,3	PS 33,3	SÍ
Cataluña	VIII	CiU 35,6	PSC + ERC + IU	ERC 15,6	PSC 27,4	SÍ
Baleares	VII	PP 47,4	PS + Bloq.+ UM	UM 5,1	PS 27,1	SÍ
Canarias	VII	PS 43,3	CC + PP	CC 31,6	CC 31,6	SÍ
Cantabria	VII	PP 43,6	PRC + PS	PS 25,6	PRC 30,8	SÍ
País Vasco	IX	PNV 40,0	PSOE + PP	PP 17,3	PSOE 33,3	SÍ
Canarias	VIII	PP 35,0	CC + PSOE + NC	NC 5,0	CC 33,3	¿?
Andalucía	IX	PP 46,0	PSOE + IU	PSOE 43,1	PSOE 43,1	¿?

LÓPEZ NIETO, L., 2012, sobre fuentes oficiales.

En el ámbito nacional ha habido alternancia, y el 45 % han sido Gobiernos con mayoría absoluta que han agotado la legislatura, como también ha ocurrido en tres ocasiones de Gobiernos minoritarios.

En el caso de los Gobiernos autonómicos, casi la mitad (46 %) han sido Gobiernos con mayoría absoluta, pero han sido muchos más los casos en los que los Gobiernos han agotado la legislatura, tanto en Gobiernos de coalición como gracias a los pactos de legislatura o puntuales. Murcia ha sido la única

Comunidad que siempre ha tenido Gobiernos con mayoría absoluta. En Aragón, Canarias, Navarra y País Vasco, no la ha habido nunca. Solo ha habido cinco mociones de censura y veinte casos cuyos presidentes han dimitido o han disuelto el Parlamento.

Tabla n.º 20. Las mayorías absolutas en los Gobiernos nacionales y autonómicos por años y partidos (1977-2012)

Gobiernos	Años en los que se obtuvo M.A. en elecciones CC.AA.	N.º y % total mayorías absolutas	PS	PP	Otros
Nacional	1982, 1986, 1989*, 2000, 2011	5 45 %	3	2	0
Andalucía	1986, 1990, 2004, 2008	4 57 %	4	0	0
Aragón	—	0 0 %	0	0	0
Asturias	1999	1 13 %	1	0	0
Baleares	1991, 1995, 2011	3 44 %	0	3	0
Canarias	—	0 0 %	0	0	0
Cantabria	2011	1 14 %	0	1	0
Castilla y León	1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	6 86 %	0	6	0
Castilla-La Mancha	1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	7 87 %	6	1	0
Cataluña	1988, 1992	2 29 %	0	0	CiU
Extremadura	1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007	6 86 %	6	0	0
Galicia	1989, 1993, 1997, 2001, 2009, 2012	6 86 %	0	6	0
C. Madrid	1995, 1999, 2003 (nov.), 2007, 2011	5 63 %	0	5	0
R. Murcia	1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	7 100 %	0	7	0
C. F. Navarra	—	0 0 %	0	0	0
Rioja, La	1995, 1999, 2003, 2007, 2011	5 71 %	0	5	0
País Vasco	—	0 0 %	0	0	0
C. Valenciana	1991, 1999, 2003, 2007, 2011	5 71 %	0	5	0

LÓPEZ NIETO, L., 2012, sobre datos oficiales; *M.A. por la ausencia de los diputados de HB.

En suma: La gobernabilidad en los ámbitos nacional y autonómico ha sido alta durante todo el periodo, en gran medida debido al papel de los sistemas electorales, y en algunos casos al liderazgo de los presidentes del Gobierno. Ha habido alternancia en los ejecutivos, y los mecanismos adicionales de estabilidad, como las mociones de censura constructiva, apenas han jugado un papel relevante en la gobernabilidad.

6. Reflexiones finales

El sistema político español vigente ha sufrido varias crisis, y cambios políticos y sociales importantes a lo largo de casi cuatro décadas, y en todas ellas las instituciones han sabido responder, resistir y garantizar la representación.

Los sistemas electorales, y en concreto el sistema de elección del alcalde, han sido objeto de profundos debates desde el siglo XIX, y por ello, en el diseño de las reglas de juego electoral vigentes, se tuvieron muy presentes los precedentes históricos, especialmente los de la II República. Dichos sistemas electorales premiaron las coaliciones, obligando a hacerlas con fuerzas extremistas, lo que contribuyó a exagerar las tensiones y conflictos existentes en la sociedad.

El imaginario político y mediático atribuye un carácter taumatúrgico al sistema electoral y propone su reforma de forma recurrente, sobre todo en períodos de crisis, pero desconoce que las reglas de juego nunca resuelven todos los problemas que pretenden solventar. Los datos y análisis aportados muestran el continuado rendimiento positivo que han tenido los sistemas electorales en España en todo tipo de elecciones y en las sucesivas crisis del sistema político, que contrastan con las sucesivas reformas electorales en Italia. La evidencia empírica de los resultados y análisis presentados, permite concluir que sería un error modificar las reglas electorales vigentes, que han permitido alcanzar satisfactoriamente los objetivos de toda elección: representación, gobernabilidad y legitimidad.

En efecto, una parte importante de los electores españoles ha tenido durante el periodo un comportamiento estable hacia las principales opciones, incluida la abstención. Asimismo, a lo largo de estas casi cuatro décadas, la mitad del electorado que reside en las ciudades medianas y grandes ha optado y apoyado, en ocasiones, Gobiernos estables de mayoría absoluta. Al tiempo y en buena lógica democrática, en algunos territorios españoles ha habido Gobiernos minoritarios o de coalición, motivados por la presencia continuada de sistemas de partidos más fragmentados, reflejo de un tipo de opción política más dividida y capaz de alcanzar consensos de gobierno. Los sistemas electorales han servido a ambos tipos de representación de gobierno y han gozado de similar legitimidad.

7. Nota bibliográfica

Este informe forma parte de diversos proyectos de investigación en los que he trabajado desde hace muchos años, tanto en el análisis de las elecciones locales, capítulo importante de mi tesis doctoral sobre Alianza Popular, como en diversos estudios posteriores. Después, con profesores catalanes (Botella, J., Capo, J., Colomé, G. y Virós), comenzamos a analizar las élites locales. Estos estudios se ampliaron con la profesora Delgado, I., y el profesor Sánchez, E., cuando participamos en un proyecto internacional, que se inició en 1994 bajo la denominación “UDITE Leadership Study”, coordinado por la Universidad de Odense (Dinamarca); ha contado con la participación de diversas universidades europeas, de Estados Unidos y Australia. Replicamos el cuestionario de intervenentes españoles a los alcaldes gracias a una acción especial en 1997. A lo largo de estos años, las investigaciones requerían primero conseguir los datos básicos y describirlos.

Recientemente, los datos del Ministerio del Interior, y otros facilitados una vez más desde las unidades administrativas que se ocupan de la Administración local, antes en el Ministerio de Administraciones Públicas y ahora vinculadas al de Hacienda, han permitido actualizar y ampliar análisis precedentes relativos a los Gobiernos locales, su sistema electoral y sus principales actores. Las tablas con fecha de 2014 están elaboradas a partir de estas fuentes, a las que he accedido recientemente y de cuya explotación se presentan en este informe unos datos preliminares.

BOTELLA, J. y CAPO, J., “La élite local española: ¿centro o periferia?”, en Alba, C. y Vanaclocha, F. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, 1997.

COLOMÉ, G. y LÓPEZ NIETO, L., “The selection of party leaders in Spain”, *European Journal of Political Research*, n.º 23, 1993, pp. 349-360.

DELGADO SOTILLOS, I. y LÓPEZ NIETO, L., “Un análisis de las elecciones municipales”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 76, 1993, pp. 313-344.

—*Comportamiento político y sociología electoral*, UNED, Madrid, 2012.

GILLESPIE, R., “Factionalism in the spanish socialist party”, *ICPS Working Paper*, n.º 59, Barcelona, 1992.

LINZ, J. J., “De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías”, en FERNÁNDEZ, F. et al., *La España de las autonomías*, IEAL, Madrid, 1985.

—*Partidos políticos*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 207-305.

—Obras escogidas, CEPC, vol. 6, 2013, p. 195.

LÓPEZ NIETO, L., “Local elections in Spain”, en *Local elections in Europe*, ICPS, Barcelona, 1994, pp. 85-102.

— “Notas sobre los políticos: opiniones de alcaldes y diputados españoles sobre su quehacer”, *ICPS Working Paper*, n.º 179, Barcelona, 2000.

— “Il protagonismo dei sindaci spagnoli”, en Caciagli, M., *Eleggere il sindaco*, UTET, Florencia, 2005, pp. 65-80.

MÁRQUEZ, G., *Movilidad política y lealtad partidista*, CIS, Madrid, 1992.

RAE, D. W., *Memorandum sobre los proyectos de leyes electorales municipales*, CITEP, Madrid, 1978.

Elecciones municipales en España (1979-2011): las dimensiones del voto *

José Ramón Montero Gibert

Catedrático de Ciencia Política

en la Universidad Autónoma de Madrid

Pedro Riera Sagrera

Profesor de Ciencia Política

en la Universidad Carlos III de Madrid

Raúl Gómez Martínez

Profesor de Ciencia Política

en la Universidad de Derby

Pablo Barberá Arangüena

Doctorando en Ciencia Política

en la Universidad de Nueva York

Juan Antonio Mayoral Díaz-Asensio

Investigador Posdoctoral en Ciencia Política

en la Universidad de Copenhague

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Resultados, listas, alcaldes y concejales. 3. La fragmentación partidista. 4. La desproporcionalidad electoral. 5. La nacionalización partidista. 6. La volatilidad electoral agregada. 7. Las transferencias de voto. 8. Conclusiones. 9. Referencias bibliográficas.

* Una primera versión mucho más extensa de este capítulo se escribió gracias a una Ayuda a la Investigación concedida por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en 2011. Queremos agradecer al personal de su Banco de Datos su colaboración en la desanomización parcial de muchas de las encuestas utilizadas en este trabajo; a Jaume Magre sus valiosos comentarios, y a Paz Fernández y a Luis Martínez, de la Biblioteca del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS), del Instituto Juan March, su ayuda para la localización de numerosas bases de datos que han resultado sumamente útiles. Debemos también reconocer a la Fundación Democracia y Gobierno Local y a Manuel Arenilla la hospitalidad dispensada a este trabajo, y a Antonio Arroyo y Maite Hernández Gil su amable y eficiente flexibilidad para solventar algunos problemas iniciales.

1. Introducción

Las elecciones municipales han sido un objeto de estudio poco investigado en el marco de la ciencia política. Hace algunos años, la aparición de un destacado manual sobre las elecciones locales y regionales se justificaba por la insuficiente atención prestada a los procesos electorales locales y a los subsiguientes Gobiernos municipales (Loughlin y otros, 2011)¹. Las elecciones locales han sido comparadas con perennes damas de honor de los análisis electorales: “mientras que los comicios locales son más numerosos que cualquier otro tipo de elecciones, el interés académico por los factores que motivan la participación electoral y el comportamiento de voto palidece en comparación con la atención otorgada a la política nacional” (Kaufmann y Rodríguez, 2011: 101). Y más recientemente se ha subrayado que el campo de las elecciones locales permanece en su infancia a pesar de la mayor atención dispensada por los estudios de comportamiento electoral (Krebs, 2014: 189). La situación en España no es diferente. Si hace más de veinte años podía constatarse que “el panorama de los estudios referidos a los ámbitos inferiores a los autonómicos, es decir, los municipales, comarciales o provinciales, resulta no ya solo pobre, sino desolador” (Montero y Pallarès, 1992: 19-20), ese diagnóstico no ha variado. Algun tiempo después, la publicación del libro de Irene Delgado (1997) sobre el comportamiento electoral en los comicios locales pareció arrancar una nueva etapa, que, sin embargo, no ha terminado de cristalizar². La consideración del nivel local como un ámbito político secundario, con competencias más administrativas que políticas, y unos recursos mucho más limitados que el Gobierno central o las comunidades autónomas ha relegado el interés por las elecciones locales a lugares muy inferiores a los de su genuina relevancia (Márquez, 2007; Salazar, 2007). Además, las notables dificultades empíricas que se concitan a la hora de manejar datos de más de 8000 municipios desincentivan los esfuerzos de muchos investigadores, que prefieren concentrarse en las elecciones generales o en los comicios autonómicos. La *galaxia* de los municipios españoles, como gráficamente los ha caracterizado Joan Botella (1992: 145), incluye “un mosaico variadísimo de situaciones, problemas, de realidades completamente distintas en términos políticos, económicos y sociales”. Los muchos subsistemas políticos locales existentes han dificultado la obtención de datos a nivel agregado y todavía en mayor medida a nivel individual, y en demasiadas ocasiones han impedido directamente su posterior análisis.

1. Las referencias bibliográficas se encuentran recogidas al final de este capítulo.

2. En este panorama deben señalarse las excepciones de la Fundación Democracia y Gobierno Local y del Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), que han dedicado muchas actividades y publicaciones al ámbito local.

Este capítulo trata de paliar la falta de interés dispensado al ámbito local por los especialistas en comportamiento electoral. Hay algunos factores que obligan a concederle una mayor atención. Por ejemplo, la importancia presupuestaria de las Administraciones locales ha contribuido a su “repolitización” y al asimismo creciente “localismo” de los Gobiernos municipales (Brugué y Gomà, 1998). Además, la revelación de numerosos casos de corrupción a nivel municipal durante los últimos años, junto a la aparente ausencia de castigo electoral (Rivero Rodríguez y Fernández-Vázquez, 2011), han puesto de manifiesto la necesidad de entender hasta qué punto los factores de voto a nivel nacional y regional son también aplicables en elecciones locales. El primer paso de esa comprensión consiste en el examen de las denominadas *dimensiones del voto*. Se trata de las principales características de los resultados electorales, consideradas a través de distintas categorías analíticas que pueden aplicarse tanto a las preferencias básicas de los votantes como a sus consecuencias en los subsistemas de partidos locales. En las páginas que siguen discutiremos las que a nuestro juicio tienen mayor relevancia³: la fragmentación partidista, la desproporcionalidad electoral, la nacionalización de los sistemas de partidos, la volatilidad electoral agregada y las transferencias de voto entre los partidos. Utilizaremos para ello una gran cantidad de datos de carácter agregado que hemos podido recopilar de muchas fuentes, así como numerosas encuestas depositadas en el Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

2. Resultados, listas, alcaldes y concejales

En mayo de 2011 se celebraron las novenas elecciones municipales desde la restauración de la democracia en España. Como es sabido, y según recoge el artículo 42.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), las elecciones locales se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda, junto con las elecciones a los Parlamentos de trece comunidades autónomas⁴. Esta previsión ha supuesto que todos los comicios locales celebrados hasta la fecha hayan coincidido con las elecciones autonómicas en 13 de las 17 comunidades existentes.

3. Entre estas dimensiones hemos preferido dejar fuera la de la participación electoral, para la que puede verse el amplio trabajo de Delgado (1997).

4. Las comunidades que han celebrado siempre sus elecciones autonómicas de manera independiente son Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco.

De acuerdo con el artículo 179 y siguientes de la LOREG, el sistema electoral para los comicios locales, en municipios cuya población sea superior a 250 habitantes, se basa en la votación mediante listas cerradas y bloqueadas y la atribución de escaños mediante la fórmula electoral D'Hondt en cada uno de los ayuntamientos, que se constituyen así en distritos electorales. Solo aquellas candidaturas que hayan obtenido al menos el 5 por ciento de los votos válidamente emitidos pueden optar al reparto de concejalías⁵. La propia LOREG determina el número de concejales de cada municipio en función de la cantidad de habitantes censados. En 2011 existían en nuestro país 8116 municipios (INE 2011). Sin embargo, en aproximadamente una tercera parte de ellos la población es inferior a 251 habitantes, y la elección de concejales no atiende a criterios de representación proporcional, sino a los del denominado *concejo abierto*, por lo que quedan fuera del ámbito de estudio de este capítulo.

Los resultados de las elecciones municipales en España plantean, de entrada, dos pautas interesantes. La primera es que, de las nueve elecciones locales celebradas hasta el momento, solo en cuatro (las de 1995, 2003, 2007 y 2011) se ha producido la derrota del partido que disfrutaba de la mayoría parlamentaria en el Congreso de los Diputados (tabla 1 y gráfico 1). Este dato podría venir explicado por el carácter de *segundo orden* (Reif y Schmitt, 1980; Norris, 1997) atribuido a la elección de los miembros de los alcaldes, o por el hecho de que las victorias del principal partido de la oposición en el ámbito municipal anuncian lo que sucederá unos meses más tarde, al renovarse el Congreso de los Diputados⁶. No en vano las derrotas del PSOE en 1995, del PP en 2003 y nuevamente del PSOE en 2011 fueron preludio de las sufridas por estos partidos en las elecciones generales siguientes (Delgado, 2010).

5. Los sistemas electorales locales están examinados en los estudios de Manuel Arenilla y de Lourdes López Nieto incluidos en este mismo volumen; pueden verse además Delgado (1997), Márquez (1999) y Mezo (2013).

6. La categoría de las elecciones de segundo orden, típicamente las del Parlamento Europeo, incluye cuatro notas características: generan menos interés y, por lo tanto, una menor participación que las elecciones de primer orden, es decir, que las generales; sus resultados dependen de la popularidad de los partidos en el primer nivel; los partidos de gobierno en la arena nacional pierden votos con respecto a las elecciones generales anteriores, y los partidos pequeños son los grandes beneficiados por este voto de protesta.

Tabla 1. Resultados de las elecciones municipales en España, 1979-2011 (en porcentajes)^a

Partidos	Elecciones						Media
	1979	1983	1987	1991	1995	2003	
PCE/IU ^b	14,2	8,33	8,98	8,38	11,68	7,58	7,53
PSOE	27,86	41,87	37,08	38,34	30,83	34,26	34,83
CDS		1,77	9,77	3,93	0,36	0,3	0,01
UPyD							2,06
UCD	31,37						31,37
AP/PP ^c	3,11	25,73	22,69	25,34	35,26	34,44	34,29
ERC	0,61	0,45	0,38	0,49	0,92	1,06	1,83
CiU	3,05	4,06	5,15	4,86	4,39	3,63	3,45
HB/EH/ANV	0,98	0,84	1,23	1,06	0,83	1,28	
PNV/PNV-EA ^d	2,15	2,17	2,29	2,29	2	1,93	2,24
BNG/BNG	0,47	0,27	0,31	0,57	0,94	1,36	1,42
PSA/PA ^e	1,46	0,59	1,14	1,82	1,56	1,67	1,75
UV			0,76	1	0,58	0,51	0,38
ATI/AIC/CC	0,35	0,61	0,75	1,11	1,26	1,24	0,99
Otros	14,74	13,57	9,61	11,17	9,54	10,72	10,94
Participación	62,5	68	69,42	62,78	69,86	63,99	67,67
Total	100	100	100	100	100	100	100

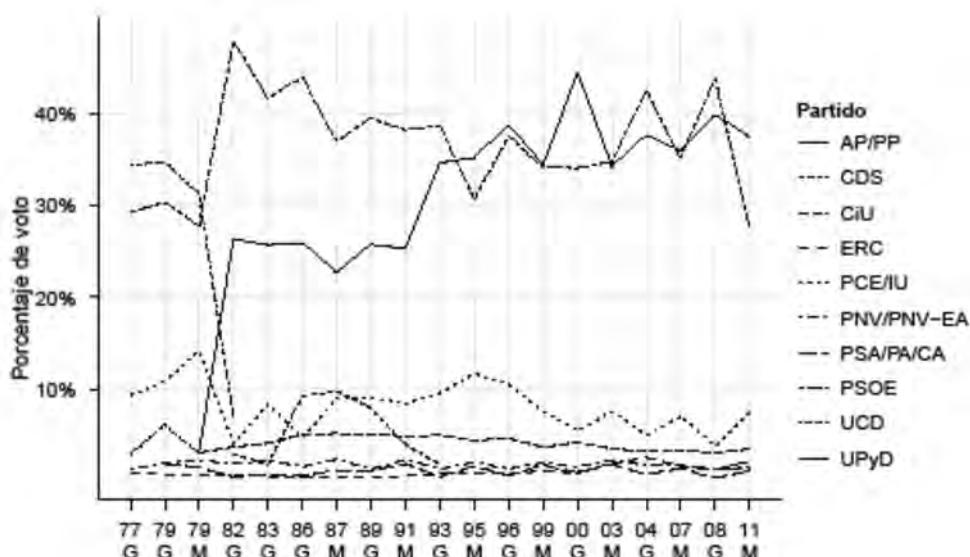
^a Se han recogido los partidos que han alcanzado en alguna ocasión al menos el 1 por ciento de los votos. En negrita, los partidos ganadores en cada elección.
^b En 1979, suma de los votos de PCE, PSUC, PT y ORT; en 1983, suma de los votos de PCE, PSUC y PCC; en 1987, suma de los votos de IU, IC y PTEUC; a partir de 1991, suma de los votos de IU e IC.

^c En 1987, suma de los votos de AP, PDP y PL.

^d En 1987, 1991, 1995 y 2007, suma de los votos de PNV y EA.

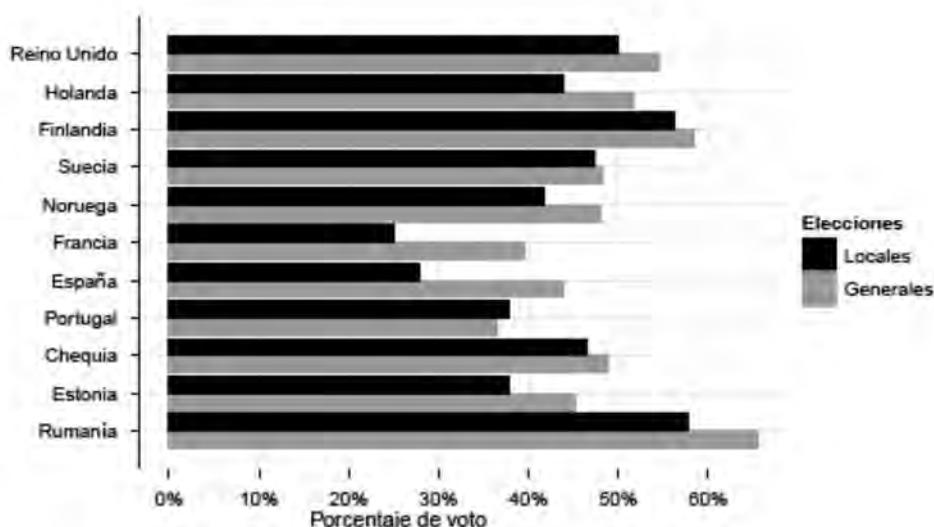
^e En 1995, suma de los votos de PA y PAP; en 2003 y 2007, suma de los votos de PA y PSA.

Fuente: Ministerio del Interior (www.infoelectoral.mir.es).
 La elección directa del alcalde
 Reflexiones, efectos
 y alternativas

Gráfico 1. Resultados de las elecciones generales y municipales en España, 1977-2011^a^aVéase la tabla 1 para la especificación de las uniones o coaliciones electorales.Fuente: Ministerio del Interior (www.infoelectoral.mir.es).

Una segunda nota característica es la de que los dos principales partidos nacionales han solidado empeorar en ellas sus registros electorales con respecto a las generales. La comparación de los porcentajes de voto obtenidos en ambas por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), por un lado, y la Unión de Centro Democrático (UCD) y Alianza Popular/Partido Popular (AP/PP), por el otro, no deja lugar a dudas. A la inversa, ya sea por la mayor permisividad del sistema electoral o por el ya citado carácter secundario atribuido a las elecciones locales, Izquierda Unida [y con anterioridad el Partido Comunista de España (PCE)] ha logrado sus mejores resultados en este tipo de convocatorias. Evidentemente, esta pauta admite excepciones, como las cifradas en los extraordinarios resultados del PP en las elecciones municipales de 1995 y del PSOE en las de 2003. Pero, en general, parece claro que las dos principales formaciones políticas no consiguen retener a partes sustanciales de su electorado en los comicios generales inmediatamente anteriores. Los datos recogidos en el gráfico 2 parecen confirmar estas pautas, tanto en España como en otros países europeos. Volveremos sobre ellas más adelante.

Gráfico 2. Resultados de los partidos en el Gobierno en las elecciones generales y municipales en Europa, 2003-2011^a



^aEn los casos de Gobiernos de coalición, se han sumado los votos de todos los partidos que forman parte de ellos. Las elecciones en el Reino Unido se celebraron en 2010 y 2011; en Holanda, en 2006 y 2007; en Finlandia, en 2007 y 2008; en Suecia, ambas en 2006; en Noruega, en 2005 y 2007; en Francia, en 2007 y 2008; en España, en 2008 y 2011; en Portugal, ambas en 2009; en Chequia, ambas en 2006; en Estonia, en 2003 y 2005; y en Rumanía, ambas en 2008.

Fuentes: Loughlin y otros (2011), así como las páginas web de las respectivas comisiones electorales.

El análisis de los datos agregados debe continuar, como se hace en la tabla 2, examinando datos elementales sobre el número de listas, alcaldes y concejales obtenidos por los cinco principales partidos españoles, que se han completado con la información sobre mayorías logradas por cada uno de ellos⁷. No sorprende constatar que PSOE y AP/PP sean las dos formaciones que presentan un mayor número de listas y que, por consiguiente, obtengan un mayor número de alcaldías, concejalías, mayorías absolutas y minorías mayoritarias. A una considerable distancia se encuentra Izquierda Unida (IU), la tercera fuerza política de ámbito nacional que figura en la tabla, seguida aún más lejos por Convergència i Unió (CiU) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV). Además, los datos permiten apreciar claramente que las fluctuaciones registradas en todas estas variables dependen prin-

7. El capítulo de López Nieto incluido en este volumen contiene más información sobre los tipos de mayoría existentes en los distintos municipios españoles.

cipalmente de la mayor o menor popularidad de la que goce el partido en cuestión en cada momento. Por ejemplo, si bien el máximo número de alcaldes y concejales del PSOE coincide con su mejor registro electoral de la tabla 1 en 1991, la cantidad de listas que presenta 16 años después, en 2007, es ligeramente superior. Una nota adicional destacable de la tabla 2 es que parece sugerir, de manera poco intuitiva, que el PSOE consigue mejores resultados que el PP en municipios pequeños. En la muestra han quedado incluidas tres elecciones en las que la distancia entre los dos grandes partidos se cifra en un escaso punto porcentual. En 1999 y 2007 es el PP el que se alza con la victoria, mientras que en 2003 el PSOE consigue superar al partido conservador por estrecho margen. A pesar de ello, el PSOE aventaja en número de concejales y alcaldes al PP en 2007 y está a punto de conseguirlo en 1999. Aunque la tabla 2 solo ofrece datos para aquellos municipios de más de 250 habitantes, estos resultados invitan a pensar que o bien el voto al PSOE tiende a estar sobrerepresentado en los municipios de menos habitantes, o bien las localidades con menor número de habitantes tienden a concentrarse en los tradicionales graneros de votos del PSOE. Y cabe también atribuir a la política de coaliciones la explicación del hecho de que el PSOE consiga más alcaldías que el PP a pesar de los similares niveles de voto. La mayoría de alcaldías ostentadas por PSOE, AP/PP y CiU ha venido de la mano de mayorías absolutas. En cambio, tanto PNV como sobre todo IU presentan una distribución más equilibrada de alcaldías con y sin mayoría absoluta. Es más, solo una de cada seis alcaldías de AP/PP y una de cada cuatro del PSOE no se deben a una mayoría absoluta de concejales lograda en las urnas.

Tabla 2. Número de listas, alcaldes, concejales, mayorías absolutas y simples en las elecciones municipales en España, 1987-2011^a

Municipios		1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
		5871	5760	5664	5609	5540	5503	5474
IU	Listas	1316	1592	2107	1789	1568	1472	1255
	Alcaldes	123	129	200	147	100	105	89
	Concejales	2300	2758	3625	2281	2185	2004	1990
	Mayorías absolutas	50	61	74	69	56	52	42
	Minorías mayoritarias	73	68	126	78	44	53	47
PSOE	Listas	4896	5104	4890	4896	5083	5149	5083
	Alcaldes	2339	2728	2046	2041	2195	2220	1689
	Concejales	21 212	24 265	20 180	19 861	20 790	21 211	18 799
	Mayorías absolutas	1704	2217	1519	1502	1628	1601	1211
	Minorías mayoritarias	635	511	527	539	567	619	477

Municipios		1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
		5871	5760	5664	5609	5540	5503	5474
AP/PP	Listas	3994	4691	5018	5097	5050	5038	4932
	Alcaldes	1398	1590	2292	2118	1944	1866	2383
	Concejales	13 820	16 568	21 475	20 032	19 325	18 962	20 939
	Mayorías absolutas	1096	1334	1889	1770	1623	1533	1907
	Minorías mayoritarias	302	256	403	348	321	333	474
CiU	Listas	681	707	710	708	713	713	700
	Alcaldes	447	498	510	419	410	345	398
	Concejales	3726	4139	3906	3398	3082	2941	3231
	Mayorías absolutas	389	457	432	347	298	237	267
	Minorías mayoritarias	58	41	75	72	112	108	131
PNV	Listas	193	203	208	188 ^b	192 ^b	200	192
	Alcaldes	110	134	146	152	173	123	88
	Concejales	769	975	1.008	678	1213	999	833
	Mayorías absolutas	62	88	96	95	147	84	54
	Minorías mayoritarias	48	46	50	57	26	39	34
CC/PNC	Listas	0	0	69	76	80	158 ^c	77
	Alcaldes	0	0	27	35	36	32	21
	Concejales	0	0	381	432	458	572	388
	Mayorías absolutas	0	0	24	24	24	0	15
	Minorías mayoritarias	0	0	3	11	12	32	6

^a En municipios mayores de 250 habitantes.

^b Coalición PNV+EA en 1999 y 2003.

^c Suma de listas de CC y PNC.

Fuente: Ministerio del Interior.

3. La fragmentación partidista

La característica más relevante de los sistemas de partidos radica en su nivel de fragmentación. Aunque obviamente se estudia sobre todo a nivel nacional, y más específicamente para las elecciones al Congreso de los Diputados, también puede analizarse en niveles territoriales inferiores. Acudiremos para ello a los dos principales índices que suelen emplearse para caracterizar esta dimensión de los sistemas de partidos; se trata de los del *número efectivo de partidos electorales y parlamentarios* (Laakso y Taagepera, 1979). Son los más utilizados a la hora de medir con un solo guarismo la composición del sistema de partidos. Representan “el número de partidos hipotéticos *de igual tamaño* que tendrían el mismo *efecto* total sobre la fraccionarización del sistema que tienen los partidos reales de tamaño desigual” (Laakso y Taagepera, 1979: 4)⁸.

8. Los números efectivos de partidos electorales y parlamentarios se computan a partir de la siguiente fórmula: $NEP = 1/\sum p_i^2$, donde \sum se refiere a la suma de todos los partidos i , y p_i es la proporción de votos/escaños del partido i ; cf. Laakso y Taagepera (1979).

En la tabla 3 hemos recogido, para cada una de las siete elecciones municipales celebradas desde 1987, y en las 17 comunidades autónomas, el número efectivo de partidos *electorales*. En su conjunto, las elecciones municipales producen una media de tres partidos electorales efectivos. La fragmentación del sistema de partidos en el ámbito local se situaría así a nivel electoral entre las que se registran en Austria y en el Reino Unido, países caracterizados por una escasa dispersión del voto. Además, también el nivel medio de dispersión de los sufragios en las elecciones al Congreso, para ese mismo periodo de tiempo, supera en 0,26 partidos electorales efectivos al que se registra a nivel local (Montero y Riera 2009). Por lo tanto, la tabla 3 rechaza la aplicación de la denominada teoría de las *elecciones de segundo orden* al caso de las elecciones municipales en España: en contra de lo que esa teoría predice, el nivel de fragmentación partidista en estas contiendas es relativamente bajo. Además, desde 2003 parece advertirse una cierta tendencia a la baja en el nivel de fragmentación, que se ha truncado en los comicios de mayo de 2011. Y cabe destacar también la existencia de diferencias tan significativas como sistemáticas en el número efectivo de partidos electorales por comunidades autónomas. Así, por ejemplo, los más de cuatro partidos electorales registrados de media en el País Vasco contrastan con los cerca de dos partidos y medio en Castilla-La Mancha. Las comunidades con sistemas de partidos en mayor medida fragmentados a nivel local –País Vasco, Navarra y Cataluña– son también las de una mayor fraccionamiento electoral en las convocatorias autonómicas⁹. Y de acuerdo con los presupuestos elementales de la literatura sobre sistemas electorales, también en este tipo de elecciones la fragmentación del sistema de partidos depende de la magnitud de los distritos: aumenta en los grandes, disminuye en los pequeños (Taagepera y Shugart, 1989). En la tabla 4 hemos calculado, para cada una de las siete elecciones municipales celebradas desde 1987, y en función del número de concejales que se elige en los ayuntamientos, los valores del número efectivo de partidos electorales¹⁰. Los resultados se ajustan perfectamente a lo esperado: ese número es mayor en las circunscripciones (municipios) donde el número de escaños (concejales) es más elevado. En su evolución temporal, no se advierte ninguna pauta clara, si bien las mayores fluctuaciones entre 1987 y 2011 se registran en los dos grupos de localidades de dimensiones más importantes.

9. De hecho, la correlación del número efectivo de partidos electorales a nivel municipal y autonómico es de 0,94, y tiene un considerable nivel de significatividad estadística; hemos utilizado para calcularla los datos de Lago (2004).

10. De acuerdo con el artículo 179.1 de la LOREG, las categorías en las que hemos dividido los municipios se corresponden con los siguientes números de residentes: hasta 2000 residentes, 7-9 concejales; de 2001 a 10 000, 11-13; de 10 001 a 50 000, 17-21; de 50 001 a 100 000, 25; de 100 001 a 500 000, 27-29; de 500 001 a 1 100 000, 31-35; más de 1 100 000 residentes, más de 35 concejales.

Tabla 3. Número efectivo de partidos electorales en las elecciones municipales en España por comunidad autónoma, 1987-2011^a

Comunidades autónomas	Elecciones								Cociente electores/municipios 2011
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total	
Andalucía	3,04	2,79	2,94	2,85	2,91	2,81	2,97	2,90	10 857,29
Aragón	3,42	3,19	3,07	3,05	3,27	3,22	3,13	3,19	1842,81
Canarias	3,50	3,13	3,07	2,78	3,06	4,08	3,79	3,34	24 074,07
Cantabria	3,23	3,49	3,55	2,98	3,00	2,99	3,04	3,18	5806,37
Castilla-La Mancha	2,77	2,38	2,40	2,32	2,27	2,30	2,43	2,41	2283,32
Castilla y León	3,02	2,71	2,50	2,70	2,60	2,55	2,73	2,69	1139,88
Cataluña	2,88	2,84	3,25	3,25	3,76	3,98	4,27	3,46	7932,82
Ciudad de Ceuta	4,51	4,49	5,30	3,98	2,37	2,13	2,10	3,55	80 579
Ciudad de Melilla	2,88	2,63	3,29	5,54	2,53	2,47	2,71	3,15	76 034
Navarra	4,09	3,05	3,73	3,33	3,43	3,19	3,90	3,53	2586,13
Madrid	3,20	2,84	2,64	2,68	2,59	2,48	2,98	2,77	36 082,03
Comunidad Valenciana	3,51	3,07	2,93	2,84	2,82	2,71	2,98	2,98	9431,19
Extremadura	2,81	2,41	2,55	2,42	2,40	2,37	2,38	2,48	2875,89
Galicia	3,35	2,70	2,52	2,79	2,96	3,12	2,89	2,90	8881,43
Baleares	3,30	2,86	3,09	3,30	3,24	3,00	3,23	3,15	16 508,19
La Rioja	2,93	2,60	2,47	2,43	2,57	2,41	2,63	2,58	1852,95
País Vasco	4,94	4,46	4,54	3,86	3,17	3,84	3,90	4,10	8678,64
Principado de Asturias	3,36	3,03	2,78	2,92	2,87	2,76	4,11	3,12	13 901,8
Murcia	3,05	2,72	2,49	2,47	2,33	2,33	2,50	2,56	32 488,42
Total	3,36	3,02	3,11	3,08	2,85	2,88	3,09	3,05	5815,44
Elecciones generales^b	3,6	4,1	3,5	3,3	3	2,9	2,8	3,31	-

^a El número efectivo de partidos electorales (NEPE) se ha calculado de acuerdo con el índice de Laakso y Taagepera (1979: 79-80) mediante la siguiente fórmula:

$$N = 1/\sum_{i=1}^n p_i^2,$$

donde p_i es la proporción de votos (partidos electorales) del partido i .

^b Las elecciones generales se celebraron en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Fuentes: Ministerio del Interior, Montero y Riera (2009) y Registro de Entidades Locales (a 5 de enero de 2009).

Tabla 4. Número efectivo de partidos electorales en las elecciones municipales en España por tamaño de la localidad, 1987-2011^a

Tamaño de la localidad	Elecciones								Municipios 2011	Población 2011
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total		
7-9 concejales	2,21	2,10	2,12	2,24	2,25	2,31	2,27	2,21	3228	2 533 019
11-13 concejales	2,77	2,48	2,59	2,70	2,74	2,86	2,85	2,71	1564	6 922 199
17-21 concejales	3,27	2,93	3,06	3,07	3,10	3,23	3,41	3,15	576	11 700 000
25 concejales	3,72	3,20	3,21	3,24	3,12	3,21	3,47	3,31	76	5 312 064
27-29 concejales	3,65	3,29	3,20	3,00	3,00	3,02	3,38	3,22	53	10 500 000
31-35 concejales	3,81	3,45	3,24	2,91	3,03	2,69	2,96	3,16	4	2 716 895
> 35 concejales	3,15	2,87	2,89	2,79	3,10	3,12	4,08	3,14	2	4 734 202
Total	3,23	2,90	2,90	2,85	2,90	2,92	3,20	2,99	5503	44 418 379
Elecciones generales^b	3,6	4,1	3,5	3,3	3	2,9	2,8	3,31	—	—

^a Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979: 79-80); para su formulación véase la tabla 3.

^b Las elecciones generales se celebraron en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Fuentes: Ministerio del Interior y Montero y Riera (2009).

La fragmentación del sistema de partidos a nivel electoral tiene su inmediato correlato en el nivel *parlamentario*, es decir, en el número efectivo de partidos *legislativos*, que en este caso reciben escaños de concejales. Los valores del índice están recogidos en la tabla 5 para cada una de las siete elecciones municipales celebradas desde 1987 y en las 17 comunidades. Es evidente la menor fragmentación si comparamos esta tabla con la anterior, y también la menor reducción que se produce en el ámbito local en relación con la del Congreso. Parece asimismo observarse una cierta tendencia decreciente en el número efectivo de partidos a lo largo del tiempo. Y, de nuevo, otro de los puntos en común de la fragmentación partidista en ambos niveles es la existencia de diferencias relevantes y sistemáticas por comunidades. El País Vasco, Navarra y Cataluña repiten de nuevo, y por este orden, como las autonomías con un índice de fragmentación local más elevado, lo que confirma la relación entre el *cleavage* nacionalista y el nivel de fragmentación del sistema de partidos (Lago, 2004). Este resultado invita a pensar que la proporción de individuos en una comunidad con sentimientos de identificación con la comunidad autónoma influye positivamente en el nivel de fragmentación del sistema de partidos (Golder, 2006; Lago, 2004)¹¹.

11. La correlación entre el número efectivo de partidos legislativos en elecciones autonómicas y municipales por comunidades vuelve a situarse cercana a 1, y también con una elevada significatividad estadística.

Tabla 5. Número efectivo de partidos parlamentarios en las elecciones municipales en España por comunidad autónoma, 1987-2011^a

Comunidades autónomas	Elecciones								Cociente electores/municipios 2011
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total	
Andalucía	2,68	2,49	2,72	2,56	2,57	2,44	2,59	2,58	10 857,29
Aragón	3,06	2,78	2,94	2,68	2,86	2,84	2,69	2,84	1842,81
Canarias	2,73	2,72	2,72	2,29	2,65	3,20	2,99	2,76	24 074,07
Cantabria	2,70	2,93	3,12	2,52	2,57	2,74	2,56	2,73	5806,37
Castilla-La Mancha	2,51	2,18	2,24	2,13	2,10	2,14	2,21	2,22	2283,32
Castilla y León	2,64	2,38	2,26	2,41	2,26	2,23	2,28	2,35	1139,88
Cataluña	2,44	2,43	3,00	2,81	3,39	3,33	3,34	2,96	7932,82
Ciudad de Ceuta	4,19	3,57	4,25	2,83	1,67	1,64	1,79	2,85	80 579
Ciudad de Melilla	2,57	2,32	2,59	5,17	2,21	2,27	2,32	2,78	76 034
Navarra	3,43	2,50	3,34	3,00	3,04	2,79	3,39	3,07	2586,13
Madrid	2,83	2,43	2,50	2,42	2,34	2,23	2,60	2,48	36 082,03
Comunidad Valenciana	3,04	2,64	2,68	2,46	2,44	2,30	2,52	2,58	9431,19
Extremadura	2,46	2,14	2,37	2,19	2,20	2,18	2,18	2,25	2875,89
Galicia	2,69	2,35	2,31	2,49	2,70	2,79	2,54	2,55	8881,43
Baleares	2,81	2,30	2,57	2,82	2,74	2,69	2,53	2,64	16 508,19
La Rioja	2,52	2,24	2,22	2,21	2,30	2,21	2,02	2,25	1852,95
País Vasco	4,20	3,86	4,05	3,56	2,88	3,39	3,15	3,58	8678,64
Principado de Asturias	3,05	2,65	2,47	2,46	2,53	2,46	3,36	2,71	13 901,8
Murcia	2,78	2,38	2,33	2,19	2,15	2,14	2,17	2,31	32 488,42
Total	2,91	2,59	2,77	2,69	2,50	2,53	2,59	2,66	5815,44
Elecciones generales^b	2,7	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5	2,3	2,6	—

^a El *número efectivo de partidos parlamentarios* (NEPP) se ha calculado de acuerdo con el índice de Laakso y Taagepera (1979: 79-80) mediante la siguiente fórmula:

$$N = 1/\sum_{i=1}^n p_i^2,$$

donde p_i es la proporción de concejales (partidos parlamentarios) del partido i .

^b Las elecciones generales se celebraron en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Fuentes: Ministerio del Interior, Montero y Riera (2009) y Registro de Entidades Locales (a 5 de enero de 2009).

Como ya hemos señalado, el número de escaños que se reparten en una circunscripción constituye el “factor decisivo” a la hora de explicar el grado de fragmentación del sistema de partidos (Taagepera y Shugart, 1989: 112). Para comprobarlo en el ámbito local, la tabla 6 recoge los valores del número efectivo de partidos legislativos para cada una de las siete elecciones municipales celebradas desde 1987 y en función del número de concejales

que se elige en los distintos municipios. Los resultados vuelven a ajustarse perfectamente a lo esperado: el número efectivo de partidos parlamentarios es mayor en aquellas circunscripciones (municipios) donde el número de concejales a repartir es más elevado. Su evolución temporal carece de una pauta clara, si bien la mayor fluctuación entre 1987 y 2011 se registra en el conjunto de localidades que eligen entre 29 y 35 concejales, y se ha reducido en más de un partido efectivo en las localidades cuya población se sitúa entre 300 000 y 1 100 000 habitantes.

Tabla 6. Número efectivo de partidos parlamentarios en las elecciones municipales en España por tamaño de la localidad, 1987-2011^a

Tamaño de la localidad	Elecciones								Municipios 2011	Población 2011
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total		
7-9 concejales	2,05	1,96	1,98	2,06	2,07	2,12	2,08	2,05	3228	2 533 019
11-13 concejales	2,50	2,24	2,37	2,42	2,47	2,54	2,55	2,44	1564	6 922 199
17-21 concejales	2,84	2,55	2,77	2,72	2,76	2,82	2,91	2,77	576	11 700 000
25 concejales	3,10	2,75	2,91	2,78	2,74	2,71	2,83	2,83	76	5 312 064
27-29 concejales	3,01	2,74	2,88	2,59	2,61	2,55	2,66	2,72	53	10 500 000
31-35 concejales	3,35	3,09	3,12	2,53	2,62	2,32	2,32	2,76	4	2 716 895
> 35 concejales	2,74	2,49	2,80	2,58	2,87	2,78	3,23	2,78	2	4 734 202
Total	2,80	2,54	2,69	2,53	2,59	2,55	2,66	2,62	5503	44 418 379
Elecciones generales^b	2,7	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5	2,3	2,6	—	—

^a Se trata del índice de Laakso y Taagepera (1979: 79-80); para su formulación véase la tabla 5.

^b Las elecciones generales se celebraron en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Fuentes: Ministerio del Interior y Montero y Riera (2009).

4. La desproporcionalidad electoral

Una vez revisados los valores del número de partidos, estamos ya en condiciones de analizar los niveles de desproporcionalidad registrados en las elecciones municipales en España; es decir, de las diferencias entre los niveles de votos y de escaños obtenidos por cada partido. Están recogidos en la tabla 7 para cada una de las siete elecciones municipales celebradas desde 1987 y en las 17 comunidades. Hemos utilizado el indicador del *índice de mínimos cuadrados* de Michael Gallagher (1991)¹², que es el que más adecuadamente re-

12. El índice de mínimos cuadrados de Gallagher se computa a partir de la siguiente fórmula: $ID = [\frac{1}{2} \sum (s_i - v_i)^2]^{1/2}$, donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y

fleja la mejor o peor correspondencia entre el porcentaje de votos y de escaños obtenidos por cada partido. La desproporcionalidad media en la distribución de concejales en España es ligeramente inferior a la de las elecciones generales (Montero y Riera, 2009). Sin embargo, la combinación de la fórmula electoral D'Hondt y la reducida magnitud de las circunscripciones en la mayoría de los municipios provocan que los niveles de desproporcionalidad del sistema electoral municipal se encuentren todavía entre los más elevados de los países con sistemas de representación proporcional. Las dos comunidades con un mayor grado de desproporcionalidad son Canarias y Baleares. Por lo demás, la desproporcionalidad no presenta una evolución clara a lo largo del tiempo. No se observa en el ámbito municipal, por lo tanto, la tendencia a la reducción de los niveles de desproporcionalidad (y de la fragmentación del sistema de partidos) que se ha dado en las elecciones del Congreso. Y entre los factores que determinan la mayor o menor desproporcionalidad en la atribución de concejales, la permisividad del sistema electoral es de nuevo la variable explicativa más relevante. Los datos de la tabla 8 no dejan lugar a ningún género de dudas: la desproporcionalidad es menor en aquellos municipios donde el número de concejales es más elevado.

Tabla 7. Índice de desproporcionalidad en las elecciones municipales en España por comunidad autónoma, 1987-2011^a

Comunidades autónomas	Elecciones								Cociente electores/municipios 2011
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total	
Andalucía	4,46	6,23	4,77	4,13	4,46	4,68	5,29	4,86	10 857,29
Aragón	3,85	4,96	2,67	4,96	4,93	4,51	6,82	4,67	1842,81
Canarias	7,08	7,71	5,74	5,93	4,61	9,83	7,03	6,84	24 074,07
Cantabria	5,89	6,53	6,02	5,81	5,64	3,65	6,32	5,70	5806,37
Castilla-La Mancha	4,40	5,33	4,45	3,88	3,75	3,60	5,04	4,35	2283,32
Castilla y León	5,26	5,83	5,12	4,70	5,24	5,09	6,31	5,36	1139,88
Cataluña	5,27	6,16	4,21	4,99	3,80	5,48	7,13	5,29	7932,82
Ciudad de Ceuta	3,25	16,84	5,58	8,98	10,15	8,48	5,11	8,34	80 579
Ciudad de Melilla	3,61	4,83	6,92	2,62	3,94	3,50	4,53	4,28	76 034
Navarra	5,27	10,15	7,27	4,49	4,51	5,31	4,78	5,97	2586,13
Madrid	3,51	5,30	2,67	2,86	3,19	3,30	5,44	3,75	36 082,03

^a s_i es el porcentaje de escaños. El índice tiene un rango de variación que va de 0 a 100; cf. Gallagher (1991).

Comunidades autónomas	Elecciones								Cociente electores/municipios 2011
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total	
Comunidad Valenciana	4,69	6,55	4,35	5,21	5,05	5,47	6,21	5,36	9431,19
Extremadura	5,19	5,99	4,80	4,32	4,09	4,07	4,26	4,67	2875,89
Galicia	6,52	6,50	6,00	4,26	3,87	4,20	4,89	5,18	8881,43
Baleares	5,36	8,54	7,52	4,92	5,56	3,70	8,17	6,25	16 508,19
La Rioja	5,25	6,13	5,49	4,15	4,27	4,23	8,55	5,44	1852,95
País Vasco	5,03	4,95	4,72	6,33	6,48	4,19	6,13	5,40	8678,64
Principado de Asturias	3,70	6,68	4,98	5,54	4,22	4,17	5,88	5,02	13 901,8
Murcia	3,43	6,02	3,68	4,05	3,31	3,32	5,02	4,12	32 488,42
Total	4,79	6,91	5,10	4,85	4,79	4,78	5,94	5,31	5815,44
Elecciones generales^b	7,35	8,97	6,82	5,33	5,61	4,63	4,44	6,16	—

^a La desproporcionalidad se ha calculado de acuerdo con el índice de mínimos cuadrados de Gallagher (1991) mediante la siguiente fórmula:

$$ID = [\frac{1}{2} \sum (s_i, v_i)^2]^{1/2},$$

donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños.

^b Las elecciones generales se celebraron en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Fuentes: Ministerio del Interior, Montero y Riera (2009) y Registro de Entidades Locales (a 5 de enero de 2009).

Tabla 8. Índice de desproporcionalidad en las elecciones municipales en España por tamaño de la localidad, 1987-2011^a

Tamaño de la localidad	Elecciones								Municipios 2011	Población 2011
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total		
7-9 concejales	5,15	7,07	6,98	5,88	5,81	5,23	5,97	6,01	3228	2 533 019
11-13 concejales	4,85	7,67	7,18	5,26	5,07	5,20	5,56	5,83	1564	6 922 199
17-21 concejales	4,90	6,65	5,33	4,53	4,44	4,80	5,74	5,20	576	11 700 000
25 concejales	5,33	6,81	4,65	4,86	4,36	5,11	6,15	5,32	76	5 312 064
27-29 concejales	5,40	5,79	3,66	4,63	4,31	5,05	6,30	5,02	53	10 500 000
31-35 concejales	3,47	3,35	1,52	4,71	4,65	4,62	6,92	4,18	4	2 716 895
> 35 concejales	3,76	4,24	1,05	2,15	2,13	2,84	4,56	2,96	2	4 734 202
Total	4,69	5,94	4,34	4,57	4,39	4,69	5,89	4,93	5503	44 418 379
Elecciones generales^b	7,35	8,97	6,82	5,33	5,61	4,63	4,44	6,16	—	—

^a Se trata del índice de Gallagher (1991); para su formulación véase la tabla 7.

^b Las elecciones generales se celebraron en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Fuentes: Ministerio del Interior y Montero y Riera (2009).

5. La nacionalización de los sistemas de partidos

La aparición en los últimos años de trabajos que abordan las causas de la nacionalización del sistema de partidos desde una perspectiva comparada denota un creciente interés por las formas en que los diferentes países presentan niveles similares de representación partidista entre los ámbitos nacional y local (Cox, 1999; Caramani, 2004; Lago y Montero, 2014). En el ámbito local, el concepto de nacionalización partidista hace referencia a la medida en que los diferentes partidos obtienen niveles de apoyo electoral similares en los distintos distritos (municipios). En las tablas 9, 10 y 11 ofrecemos una primera evidencia empírica sobre el grado de dicha nacionalización. En la tabla 9 hemos calculado para cada elección municipal desde 1987 los valores del denominado *índice de inflación* del sistema de partidos de Johannes Moenius y Yuko Kasuya (2004)¹³. Aunque *a priori* cabría esperar un número mucho más elevado de partidos en el ámbito nacional que en el local, los datos apuntan a que en los últimos 25 años el grado de inflación del sistema de partidos a nivel municipal se ha reducido paulatina y significativamente. De esta forma, la competición partidista en las elecciones municipales en España ha ido adoptando una pauta crecientemente más uniforme en cada localidad: son cada vez más, como señalara hace ya algún tiempo Jordi Capo (1991), *elecciones municipales, pero no locales*. Por su lado, las tablas 10 y 11 contienen el grado de dispersión del voto a nivel municipal para cada partido a fin de comprobar si existen diferencias significativas en sus apoyos electorales en cada localidad; la tabla 10 recoge la dispersión *estática* del voto, y la tabla 11 la dispersión *dinámica*¹⁴. La primera se refiere al “grado en el cual hay una distribución igual de los votos de un partido en los diferentes distritos (u otras

13. El índice de inflación del sistema de partidos a nivel nacional de Moenius y Kasuya se computa a partir de la siguiente fórmula:

$$I_w = \left(\frac{vot_{nat} * ENP_{nat}}{\sum_{i=1}^n ENP_i * vot_i} - 1 \right) * 100 ,$$

donde vot_{nat} es el número total de votos a nivel nacional; ENP_{nat} es el número efectivo de partidos electorales a nivel nacional; vot_i es el número de votos en el distrito i ; y ENP_i es el número efectivo de partidos electorales en el distrito i ; cf. Moenius y Kasuya (2004).

14. Las dimensiones estáticas y dinámicas del grado de nacionalización del apoyo electoral de cada partido están indicadas mediante las desviaciones típicas del porcentaje de voto y del cambio en el porcentaje de voto que consigue cada partido a nivel de municipio, respectivamente.

unidades electorales subnacionales) en un momento determinado del tiempo” (Morgenstern y otros, 2009: 1322). En la tabla 10 no se aprecian diferencias significativas en el grado de nacionalización de los apoyos electorales que recibe cada partido. Como era de esperar, son las candidaturas independientes las que tienen un mayor grado de dispersión en sus resultados electorales por municipios. Pero la variación en los porcentajes de votos del resto de formaciones políticas es modesta, oscilando entre el 24 por ciento de CiU y el 11 por ciento del Bloque Nacionalista Galego (BNG). De acuerdo con lo esperado, el PSOE registra un mayor grado de nacionalización que AP/PP, aunque la diferencia media de 3 puntos porcentuales es escasamente significativa. Y por lo que se refiere a la dispersión dinámica, que mide el “grado por el cual el voto de un partido en varios distritos cambia uniformemente a lo largo del tiempo” (Morgenstern y otros, 2009: 1322), los datos de la tabla 11 parecen confirmar de nuevo la existencia de un progresivo aumento de la nacionalización del sistema de partidos en España a nivel municipal (Carrillo 1989): sus valores no hacen más que confirmar algunos de los patrones ya comentados.

Tabla 9. Índice de inflación del sistema de partidos a nivel nacional en las elecciones municipales en España, 1987-2011^a

Elecciones	Media
1987	52,23
1991	34,00
1995	27,81
1999	36,91
2003	33,44
2007	14,18
2011	6,76
Total	29,33

^a El índice de inflación del sistema de partidos a nivel nacional se ha calculado de acuerdo con la siguiente fórmula de Moenius y Kasuya (2004):

$$I_w = \left(\frac{vot_{nat} * ENP_{nat}}{\sum_{i=1}^n ENP_i * vot_i} - 1 \right) * 100 ,$$

donde vot_{nat} es el número total de votos a nivel nacional; ENP_{nat} es el número efectivo de partidos electorales a nivel nacional; vot_i es el número de votos en el distrito i ; y ENP_i es el número efectivo de partidos electorales en el distrito i .

Fuente: Ministerio del Interior.

Tabla 10. Índice de dispersión *estática* del voto por partido y localidad en las elecciones municipales en España, 1987-2011^a

Partidos	Elecciones							Media
	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	
AP-PL	0,20							0,20
ATI	0,22							0,22
Bildu							0,20	0,20
BN				0,11	0,12	0,13		0,12
BNG		0,12	0,10	0,10	0,10	0,11	0,13	0,11
Batasuna	0,17	0,18	0,18	0,20				0,18
CC			0,19	0,20	0,18	0,19		0,19
CC-PNC						0,19	0,17	0,18
CDS	0,18	0,17						0,17
CiU	0,28	0,26	0,25	0,25	0,23	0,20	0,23	0,24
EA	0,13	0,15	0,17					0,15
EA-Alternatiba							0,15	0,15
EAJ-PNV	0,19	0,17	0,18	0,14	0,24	0,20	0,14	0,18
EE	0,10							0,10
ERC			0,13	0,15	0,18	0,19	0,21	0,17
FAC							0,11	0,11
ICV-EPM				0,13	0,11	0,10	0,10	0,11
INDEP	0,29	0,21						0,25
IU	0,14	0,13	0,12	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
IU-UPV	0,12							0,12
PA	0,16	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14
PAR	0,25	0,19	0,22					0,22
PDP	0,20							0,20
PP	0,22	0,21	0,21	0,22	0,21	0,21	0,20	0,21
PSOE	0,20	0,19	0,17	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18
PTE-UC	0,11							0,11
UPyD							0,05	0,05
UV	0,18	0,16	0,12	0,11				0,14
Total	0,19	0,18	0,17	0,16	0,17	0,16	0,15	0,17

^a La dispersión *estática* se ha calculado mediante la desviación típica de los resultados electorales de cada partido a nivel de municipio.

Fuente: Ministerio del Interior.

Tabla 11. Índice de dispersión *dinámica* del voto por partido y localidad en las elecciones municipales en España, 1987-2011^a

Partidos	Elecciones						Media
	1991	1995	1999	2003	2007	2011	
Bildu						0,20	0,20
BN			0,07	0,08	0,08		0,08
BNG	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06
Batasuna	0,16	0,11	0,15				0,14
CC		0,19	0,15	0,11	0,09		0,13
CC-PNC					0,19	0,10	0,14
CDS	0,13						0,13
CIU	0,20	0,18	0,16	0,15	0,15	0,11	0,16
EA	0,11	0,08					0,09
EA-Alternatiba						0,15	0,15
EAJ-PNV	0,11	0,09	0,10	0,31	0,24	0,11	0,16
ERC		0,12	0,12	0,15	0,14	0,09	0,13
FAC						0,11	0,11
ICV-EPM			0,13	0,09	0,07	0,05	0,08
INDEP	0,22						0,22
IU	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07
PA	0,11	0,10	0,09	0,10	0,09	0,08	0,10
PAR	0,19	0,12					0,16
PP	0,16	0,14	0,12	0,10	0,10	0,09	0,12
PSOE	0,13	0,10	0,10	0,11	0,10	0,08	0,10
UPyD						0,05	0,05
UV	0,13	0,09	0,09				0,10
Total	0,14	0,11	0,11	0,12	0,11	0,10	0,11

^a La *dispersión dinámica* se ha calculado mediante la desviación típica del cambio de los resultados electorales de cada partido a nivel de municipio.

Fuente: Ministerio del Interior.

6. La volatilidad electoral agregada

La volatilidad suele ser caracterizada como el cambio neto de voto a los partidos entre dos elecciones sucesivas. Tradicionalmente, ha sido considerada como una fuente potencial de inestabilidad que dificulta los procesos de adopción de las decisiones políticas y de las políticas públicas (Gómez, 2012). De ahí la conveniencia de estudiarla también en el ámbito de las elecciones municipales. En la tabla 12 hemos incluido los valores del índice de volatilidad electoral de Mogens N. Pedersen (1979) para cada una de las siete elecciones municipales celebradas desde 1987 y en las 17 comunidades autónomas¹⁵. La volatilidad media para ese periodo oscila entre el 14 por ciento en 2003 y el 24 por ciento en 2007. Se trataría, pues, de un nivel de volatilidad considerablemente elevado tanto en términos relativos (si tenemos en cuenta la registrada en las elecciones al Congreso) como comparados (si la ponemos en relación con la observada en otros países europeos). También presenta diferencias importantes y sistemáticas por comunidades. Canarias y Navarra, las dos con una mayor fragmentación partidista, exhiben los datos más altos de inestabilidad electoral. De manera más general, la correlación entre los valores medios de los números efectivos de partidos y el índice de Pedersen (1979) en las comunidades es elevada: tiene correlaciones superiores a 0,5. Existe, pues, una asociación positiva y estadísticamente significativa entre los niveles de fragmentación partidista y de volatilidad electoral que se registran en una determinada región de España en las elecciones municipales.

Tabla 12. Índice de volatilidad electoral agregada en las elecciones municipales en España por comunidad autónoma, 1987-2011 (en porcentajes)^a

Comunidades autónomas	Elecciones						
	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total
Andalucía	14	21	17	15	27	22	19
Aragón	18	25	17	14	25	23	20
Canarias	24	38	20	18	51	30	30
Cantabria	31	24	21	11	21	15	21
Castilla-La Mancha	14	14	13	9	20	16	14
Castilla y León	20	15	15	13	20	16	16

15. El índice de volatilidad total de Pedersen se computa a partir de la siguiente fórmula: $VT = \frac{1}{2} \sum |\Delta p_i|$, donde la variación en el porcentaje de votos de cada partido es $\Delta p_i = p_i(t+1) - p_i(t)$, $i = 1, \dots, n$. El índice tiene un rango de variación que va de 0 a 100; cf. Pedersen (1979).

Comunidades autónomas	Elecciones						
	1991	1995	1999	2003	2007	2011	Total
Cataluña	11	13	20	15	26	20	17
Ciudad de Ceuta	22	24	44	31	13	11	24
Ciudad de Melilla	17	30	56	25	14	09	25
Navarra	18	30	22	20	42	36	28
Madrid	19	13	14	7	18	15	14
Comunidad Valenciana	17	19	14	10	20	15	16
Extremadura	15	19	12	13	23	19	17
Galicia	19	15	15	13	26	20	18
Baleares	37	14	18	15	22	17	20
La Rioja	15	12	7	11	13	11	11
País Vasco	16	15	12	14	33	25	19
Principado de Asturias	14	15	15	11	26	20	17
Murcia	12	19	10	7	16	11	13
Total	19	20	19	14	24	19	19
Elecciones generales^b	10	11,5	6	10,1	10,2	5,1	8,81

^a La volatilidad se ha calculado de acuerdo con el índice de Pedersen (1983), mediante la siguiente fórmula:

$$VT = \frac{1}{2} \sum |\Delta p_i|,$$

donde la variación en el porcentaje de escaños de cada partido es $\Delta p_i = p_i(t+1) - p_i(t)$, $i = 1, \dots, n$; el índice tiene un rango de variación que va de 0 a 100.

^b Las elecciones generales se celebraron en 1986, 1989, 1993, 1996, 2000, 2004 y 2008.

Fuente: Ministerio del Interior.

7. Las transferencias de voto

Puesto que la volatilidad electoral se ha calculado con datos *agregados*, es decir, procedentes de los resultados electorales, necesitamos completarla mediante el análisis de las transferencias *individuales* de voto entre los partidos. Para ello deberemos acudir a las encuestas, que recogen información tanto sobre la intención de voto en las próximas elecciones o el recuerdo de voto en las últimas elecciones como sobre el recuerdo de voto en las precedentes. Hemos tenido la fortuna de poder examinar la inmensa cantidad de información contenida en las series temporales de encuestas recogidas en el Banco de Datos del CIS. Más específicamente, en esta última sección nos centraremos en las transferencias de votos entre elecciones generales y municipales, de

una parte, y entre los propios comicios locales, de otra. Pero antes conviene señalar la existencia de algunas anomalías en las encuestas que provocan la aparición de resultados ocasionalmente extraños. Por ejemplo, y de acuerdo con la tabla 20, el PP es el partido más votado en las elecciones generales de 2008, a pesar de que en realidad fue superado en casi 4 puntos por el PSOE. Al margen de los posibles errores de medida, una de las explicaciones más plausibles para esta anomalía reside en el hecho de que esta matriz ha sido construida solo a partir de datos procedentes de las 13 comunidades que celebran las elecciones autonómicas y municipales simultáneamente. Por lo tanto, es posible que la sobrerepresentación de los votantes del PP pueda venir determinada por la exclusión de Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco. Por el contrario, las tablas 21, 23, 24 y 25 dan como ganador al PSOE en las elecciones municipales de 1995, 1999, 2007 y 2011, cuando en realidad se vio entonces superado por el PP. En principio, no encontramos ninguna explicación razonable para el caso de 1995, más allá de la sobrerepresentación inicial en la muestra de los votantes socialistas. En cambio, las diferencias entre los datos reales y los demoscópicos para el resto de elecciones eran más previsibles, dada la inclusión en los datos de 2003 de las encuestas dedicadas a nueve grandes capitales¹⁶, así como la necesidad de ceñirse en las otras dos convocatorias a las ciudades para las cuales estaba disponible la pregunta de recuerdo de voto en las anteriores elecciones municipales¹⁷.

Sea como fuere, en las tablas 13 a 20 hemos recogido para todas las elecciones celebradas en España desde la restauración de la democracia, a finales de los años setenta, las transferencias de votos entre las generales y las municipales inmediatamente posteriores. Los datos parecen sugerir que los partidos nacionalistas o regionalistas en primer lugar, y el PP en segundo lugar, son las formaciones políticas que consiguen retener una mayor proporción de sus votantes en elecciones generales de cara a los comicios locales. Solo el PSOE en 1979 y el PCE en 1983 exhiben un mayor grado de fidelidad de su electorado. Además, el voto a otros partidos en elecciones generales constituye un comportamiento menos informativo de lo que va a hacer un individuo en los comicios locales inmediatamente posteriores, siendo la abstención el destino más frecuentado por este grupo de electores. Por lo que se refiere al PSOE, solo en 1979 y en 1987 consigue retener una mayor proporción de electores que el principal partido conservador en cada momento. Una parte considerable de los votantes socialistas en elecciones

16. Se trata de Barcelona, Vitoria, Bilbao, San Sebastián, Sevilla, Málaga, A Coruña, Vigo y Santiago de Compostela.

17. En ambos casos, se trata de Barcelona, Vitoria, Sevilla y Santiago de Compostela.

generales se refugia en la abstención cuando llegan las municipales. Por su parte, también se produce un traspase sensible de votantes del PCE primero y de IU después en elecciones generales hacia la abstención, y al PSOE en comicios municipales.

Tabla 13. Transferencias de votos, generales 1977-municipales 1979 (en porcentajes horizontales)^a

G-79	M-79							
	UCD	PSOE	PCE	AP	Nacio-nalistas	Otros	Absten-ción	N
UCD	90	5	0	0	1	1	2	205
PSOE	1	97	0	0	1	1	0	152
PCE	0	7	90	0	0	4	0	28
AP	14	7	0	72	3	3	0	29
Nacionalistas	0	0	0	0	83	17	0	6
Otros	6	22	6	0	3	61	3	36
Abstención	11	27	17	7	0	15	22	71

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones generales de 1977 que tienen intención de votar por la misma formación en las municipales de 1979.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuesta 1177.

Tabla 14. Transferencias de votos, generales 1982-municipales 1983 (en porcentajes horizontales)^a

G-82	M-83							
	PSOE	AP	PCE	CDS	Nacio-nalistas	Otros	Absten-ción	N
PSOE	70	3	5	0	4	3	15	1.636
AP	5	76	0	0	4	4	11	651
PCE	9	1	78	1	3	1	7	152
CDS	21	19	0	31	4	3	21	67
Nacionalistas	4	0	3	0	75	6	11	269
Otros	17	29	5	4	3	28	14	149
Abstención	16	8	1	1	3	4	67	401

^a En negrita, porcentajes de votantes (redondeados) de cada partido en las elecciones generales de 1982 que votan por la misma formación en las municipales de 1983.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuesta 1356.

Tabla 15. Transferencias de votos, generales 1986-municipales 1987 (en porcentajes horizontales)^a

G-86	M-87							
	PSOE	AP	CDS	IU	Nacio-nalistas	Otros	Absten-ción	N
PSOE	69	2	5	5	5	3	10	951
AP	2	67	6	1	10	5	9	329
CDS	10	3	62	2	6	8	9	120
IU	11	0	4	70	3	4	9	76
Nacionalistas	4	1	1	0	82	1	10	137
Otros	17	6	6	6	22	22	22	18
Abstención	16	6	5	4	9	4	57	282

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones generales de 1986 que votan por la misma formación en las de 1987.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuesta 1675.

Tabla 16. Transferencias de votos, generales 1989-municipales 1991 (en porcentajes horizontales)^a

G-89	M-91							
	PSOE	PP	IU	CDS	Nacio-nalistas	Otros	Absten-ción	N
PSOE	70	3	5	1	4	2	15	1114
PP	2	78	1	1	7	1	11	390
IU	8	0	70	0	4	1	17	218
CDS	9	15	5	41	12	3	15	78
Nacionalistas	2	0	2	0	86	4	7	184
Otros	2	9	25	0	21	30	14	57
Abstención	8	8	5	1	6	4	68	512

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones generales de 1989 que votan por la misma formación en las municipales de 1991.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuesta 1967.

Tabla 17. Transferencias de votos, generales 1993-municipales 1995 (en porcentajes horizontales)^a

G-93	M-95						
	PSOE	PP	IU	Nacionalistas	Otros	Abstención	N
PSOE	60	11	8	5	2	14,	1930
PP	2	82	1	5	2	8	1167
IU	7	3	69	5	3	13	479
Nacionalistas	5	4	5	74	2	10	431
Otros	13	25	9	18	14	22	101
Abstención	6	12	8	7	2	65	635

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones generales de 1993 que votan por la misma formación en las municipales de 1995.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuesta 2183.

Tabla 18. Transferencias de votos, generales 1996-municipales 1999 (en porcentajes horizontales)^a

G-96	M-99						
	PP	PSOE	IU	Nacionalistas	Otros	Abstención	N
PP	82	7	1	5	2	3	5105
PSOE	8	81	3	4	1	3	4091
IU	5	16	64	7	3	5	853
Nacionalistas	3	4	0	88	1	3	667
Otros	19	17	3	32	21	8	113
Abstención	16	19	5	8	2	49	1484

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones generales de 1996 que intención de votar por la misma formación en las municipales de 1999.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuestas 2326-2338 y 2340-2348.

Tabla 19. Transferencias de votos, generales 2004-municipales 2007 (en porcentajes horizontales)^a

G-04	M-07						
	PSOE	PP	IU	Nacio-nalistas	Otros	Absten-ción	N
PSOE	61	6	4	9	4	17	4488
PP	4	66	1	6	4	19	3314
IU	9	2	57	6	5	21	411
Nacionalistas	5	0	2	74	2	12	611
Otros	8	10	2	14	45	22	93
Abstención	6	8	3	6	3	73	1523

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones generales de 2004 que tienen intención de votar por la misma formación en las municipales de 2007.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuestas 2707-2723.

Tabla 20. Transferencias de votos, generales 2008-municipales 2011 (en porcentajes horizontales)^a

G-08	M-11							
	PSOE	PP	IU	UPyD	Nacio-nalistas	Otros	Absten-ción	N
PSOE	578	11	5	1	6	5	14	2864
PP	3	77	1	1	8	2	8	2878
IU	7	4	69	1	4	6	10	283
UPyD	4	18	5	42	1	13	16	91
Nacionalistas	3	6	1	0	77	6	6	216
Otros	9	12	3	3	16	3	18	89
Abstención	6	15	1	1	5	4	68	1188

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones generales de 2008 que votan por la misma formación en las municipales de 2011.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuestas 2891-2904.

Finalmente, las tablas 21 a 25 recogen las transferencias de voto entre cada par de elecciones municipales sucesivas. Los datos individuales se

ajustan a la perfección a lo comentado ya con anterioridad, y no se advierten tendencias hacia una mayor volatilidad a lo largo del tiempo. En cuatro de las cinco elecciones, el PP es la formación más exitosa a la hora de *fidelizar* a su electorado. Solo en 2003 el PSOE consigue conservar más electores de 1999 que el PP. Por su parte, el electorado de IU se muestra también especialmente volátil, aunque es difícil establecer un patrón de comportamiento claro para los ciudadanos que deciden dejar de votar a la coalición de izquierdas.

Tabla 21. Transferencias de votos, municipales 1991-municipales 1995 (en porcentajes horizontales)^a

M-91	M-95						
	PSOE	PP	IU	Nacionalistas	Otros	Abstención	N
PSOE	62	12	8	3	2	13	1789
PP	2	87	2	2	1	6	894
IU	6	5	76	3	2	8	343
Nacionalistas	2	12	4	71	1	10	546
Otros	9	28	13	6	32	1	113
Abstención	7	14	8	4	2	65	607

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones municipales de 1991 que votan por la misma formación en las municipales de 1995.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuesta 2183.

Tabla 22. Transferencias de votos, municipales 1995-municipales 1999 (en porcentajes horizontales)^a

M-95	M-99						
	PP	PSOE	IU	Nacionalistas	Otros	Abstención	N
PP	92	2	0	2	1	2	4344
PSOE	6	87	2	3	1	2	4271
IU	5	10	75	3	2	5	776
Nacionalistas	7	5	1	83	1	3	1212
Otros	17	13	4	3	61	3	196
Abstención	20	20	6	8	2	46	1786

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones municipales de 1995 que tienen intención de votar por la misma formación en las municipales de 1999.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuestas 2326-2338 y 2340-2348.

Tabla 23. Transferencias de votos, municipales 1999-municipales 2003 (en porcentajes horizontales)^a

M-99	M-03						
	PP	PSOE	IU	Nacionalistas	Otros	Abstención	N
PP	88	6	1	2	1	3	4902
PSOE	3	92	1	2	1	2	5337
IU	1	13	78	3	2	2	704
Nacionalistas	2	5	1	82	6	3	1295
Otros	7	13	3	6	68	3	220
Abstención	15	25	6	8	2	44	2145

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones municipales de 1999 que tienen intención de votar por la misma formación en las municipales de 2003.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuestas 2484-2507.

Tabla 24. Transferencias de votos, municipales 2003-municipales 2007 (en porcentajes horizontales)^a

M-03	M-07						
	PSOE	PP	IU	Nacionalistas	Otros	Abstención	N
PSOE	69	4	2	5	1	19	907
PP	7	81	0	1	1	11	390
IU	7	1	62	2	3	25	141
Nacionalistas	8	3	1	69	2	16	426
Otros	0	4	9	0	48	39	23
Abstención	10	5	3	4	2	76	477

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones municipales de 2003 que tienen intención de votar por la misma formación en las municipales de 2007.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuestas 2720-2723.

Tabla 25. Transferencias de votos, municipales 2007-municipales 2011 (en porcentajes horizontales)^a

M-07	M-11							
	PP	PSOE	IU	UPyD	Nacio-nalistas	Otros	Absten-ción	N
PP	91	1	0	2	2	1	2	312
PSOE	9	71	3	1	7	1	7	673
IU	1	4	67	3	15	4	7	102
Nacionalistas	4	5	2	0	84	3	2	280
Otros	21	0	0	0	16	53	11	19
Abstención	10	17	3	1	13	2	54	449

^a En negrita, porcentajes (redondeados) de votantes de cada partido en las elecciones municipales de 2007 que tienen intención de votar por la misma formación en las municipales de 2011.

Fuente: Banco de Datos del CIS, encuestas 2866-2869.

8. Conclusiones

El comportamiento electoral a nivel municipal en España es un campo escasamente investigado hasta el momento por la ciencia política. La consideración del nivel local como una arena política secundaria, con competencias más administrativas que políticas y con unos recursos mucho más limitados que las comunidades autónomas o que por supuesto el Gobierno central, ha convertido a las elecciones locales en un objeto de estudio poco relevante. Y a ello deben añadirse las notables dificultades metodológicas que presenta el análisis empírico del comportamiento electoral en la *galaxia* de municipios, como fue gráficamente caracterizada por Joan Botella (1992), dadas la dificultad de obtener datos a nivel agregado, y aún más individual, y la heterogeneidad de los subsistemas locales de partidos. El que quizás sea el estudio más completo sobre el comportamiento electoral local, escrito por Irene Delgado (1997) hace ya algún tiempo, atestigua estas dificultades.

Los motivos teóricos y metodológicos que antes justificaban la relativa falta de atención a este tema son los que han impulsado el análisis efectuado en este estudio. A nivel teórico, la necesidad de trabajos que analicen el comportamiento electoral de los españoles en los comicios municipales se sustenta

en dos motivos principales. El primero consiste en la importancia adquirida por los ayuntamientos durante la última década en la provisión de servicios públicos. La creciente importancia presupuestaria de las Administraciones locales, particularmente observable en las capitales de provincia, ha contribuido a su “repolitización” y a un mayor “localismo” de los Gobiernos municipales (Brugué y Gomà, 1998). Hay numerosos indicadores de ello, pero, entre lo anecdótico y lo significativo, bastará mencionar el hecho de que la mayoría de los casos de corrupción política haya ocurrido en el nivel local. De ahí que la comprensión de los factores que explican la decisión de voto a nivel local resulte de particular importancia para conocer hasta qué punto los votantes castigan a sus representantes cuando estos se ven envueltos en escándalos políticos de cualquier tipo, pero fundamentalmente los vinculados a la corrupción urbanística. Y no conviene olvidar que las elecciones locales constituyen uno de los mejores predictores de los resultados en los comicios generales inmediatamente posteriores, una especie de *primarias* con mayores o menores dosis de aproximación.

A nivel metodológico, este capítulo ha puesto en evidencia algunas de las dificultades inherentes que se dan cita en el estudio de las elecciones municipales, algunas de las cuales no han podido finalmente ser resueltas. Debido a la heterogeneidad existente en los subsistemas de partidos a nivel municipal, y al reducido tamaño de las muestras para muchos municipios cuando se utilizan datos individuales de encuesta, nuestras conclusiones tienen mucho de tentativas. Aun así, creemos que nuestro trabajo representa un avance sustantivo en esta cuestión, dado que (a) nuestro período de análisis, que cubre en muchos aspectos todas las elecciones municipales celebradas hasta el momento, es notablemente amplio, y creemos que superior al de cualquier otro estudio anterior; y (b) hemos podido utilizar sistemáticamente, por vez primera que sepamos, datos agregados y datos individuales para analizar el comportamiento electoral a nivel local.

Las dimensiones del voto nos han permitido acercarnos a los resultados electorales municipales de las últimas tres décadas con criterios analíticos que abarcan cuestiones tan relevantes como el número de partidos que compiten, el impacto del sistema electoral a través de la desproporcionalidad, la adecuación de los subsistemas partidistas entre los ámbitos locales y el nivel nacional o el cambio de voto entre dos elecciones sucesivas, situadas en el mismo nivel local u ocurridas en el nivel nacional y en el local. Hemos podido apreciar así algunas pautas generales sobresalientes, entre las que destaca la frecuencia de las victorias de los partidos de la oposición, una característi-

ca compartida con otros países europeos, Hasta el momento, el dominio del PSOE y de AP/PP en la obtención del mayor número de alcaldes y concejales, a mucha distancia de los demás partidos, ha sido constante; pero es más que probable que en las elecciones de mayo de 2015 la presencia de nuevos partidos y los menores apoyos de los hasta ahora mayoritarios cuestionarán ese dominio. También hasta el momento, el grado de fragmentación partidista ha sido relativamente bajo tanto en el nivel electoral como en el parlamentario, es decir, en el ámbito de cada ayuntamiento. Dentro de los niveles de fragmentación, el tamaño de los distritos, esto es, el número de concejales en disputa, resulta decisivo: la regla de que el número de partidos es mayor en los municipios que se reparten más concejales tiene pocas excepciones. Y otro rasgo significativo para la competición electoral ha consistido en el impacto del sistema electoral mediante su desproporcionalidad, que en líneas generales es menor en las elecciones locales que en las generales, un resultado que subraya una vez más el reducido tamaño de los distritos en las elecciones generales al Congreso.

En las elecciones municipales, un resultado interesante y desde luego inesperado radica en la creciente nacionalización de los subsistemas de partido locales con respecto a los nacionales. Pese a que por su propia naturaleza cabría esperar una contundente diferencia entre ambos niveles, y con el ámbito nacional manifestando una notable mayor nacionalización partidista, la realidad apunta en sentido contrario: la heterogeneidad en los apoyos electorales de cada partido a nivel municipal ha ido decreciendo llamativamente a lo largo de los últimos treinta años. En fin, las dimensiones relativas a la volatilidad electoral en los comicios locales superan con mucho la que se ha venido dando en los generales. Y lo son no solo en relación con el Congreso, sino también en comparación con las elecciones locales de muchos países europeos. El PP y los partidos nacionalistas son los que en mayor medida consiguen mantener a sus votantes *fieles* de una elección a otra, ya sea en elecciones municipales sucesivas o de unas generales a otras municipales. Por el contrario, el PSOE destaca por sus muchos exvotantes que suelen abstenerse en las siguientes elecciones, sobre todo de las generales a las municipales.

En suma, las dimensiones del voto cristalizadas en tres décadas largas de elecciones municipales hacen gala de una complejidad que desafía las simplificaciones de quienes las tratan como un mero reflejo de lo que sucede en la arena nacional o de quienes las consideran solo como unas *primarias* de las próximas generales. Contra ambas deformaciones, las elecciones locales

españolas constituyen un objeto de estudio que permite seguir discutiendo problemas irresueltos en el campo de la representación democrática y cuyo análisis empírico facilita un mejor conocimiento de los factores explicativos que concurren en la decisión de voto¹⁸.

9. Referencias bibliográficas

- Botella, J. (1992). La galaxia local en el sistema político español. *Revista de Estudios Políticos* 76: 145-160.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Capo, J. (1991). Elecciones municipales, pero no locales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 56: 143-164.
- Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carrillo, E. (1989). La nacionalización de la política local. *Política y Sociedad* 3: 29-46.
- Cox, G. (1999). Electoral Rules and Electoral Coordination. *Annual Review of Political Science* 2(1): 145-61.
- Delgado, I. (1997). *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Delgado, I. (1999). Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 86: 247-273.
- Delgado, I. (2010). Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007). *Política y Sociedad* 47(3): 13-36.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies* 10(1): 33-51.
- Golder, M. (2006). Presidential Coattails and Legislative Fragmentation. *American Journal of Political Science* 50: 34-48.
- Gómez, R. (2012). *Changing Choices, Changing Elections. A Study of Volatility and Vote-switching in Six Western European Countries*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March.

18. Dos trabajos que examinan las elecciones locales españolas desde esta perspectiva son los de Gómez y otros (2015) y Riera y otros (2015).

Gómez, R., J. A. Mayoral, P. Riera, P. Barberá y J. R. Montero (2015). Elecciones municipales en España (1979-2011): los determinantes individuales y contextuales del voto, manuscrito.

Instituto Nacional de Estadística [INE] (2011). *Anuario estadístico de España*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Kaufmann, K.M., y Rodríguez, A. (2011). Political Behavior in the Context of Racial Diversity: The Case for Studying Local Politics. *PS. Political Science and Politics* 44(1): 101-102.

Krebs, T.B. (2014). Local Campaigns and Elections, en D.P. Haider-Markel, ed., *The Oxford Handbook of State and Local Government*. Oxford: Oxford University Press.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.

Lago, I. (2004). Cleavages and Thresholds: The Political Consequences of Electoral Laws in the Spanish Autonomous Communities. *Electoral Studies* 23: 23-43.

Lago, I. y Montero, J. R. (2014). Defining and Measuring Party System Nationalization. *European Political Science Review* 6(2): 191-211.

Loughlin, J., Hendriks, F., y Lidström, A. (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Márquez, G. (1999). Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999). *Revista de Estudios Políticos* 106: 289-334.

Márquez, G. (2007). *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las entidades locales en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Mezo, J. (2013). El sistema electoral español en elecciones municipales: efectos mecánicos. Ponencia presentada al XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Sevilla.

Moenius, J. y Kasuya, Y. (2004). Measuring Party Linkage across Districts: Some Party System Inflation Indices and Their Properties. *Party Politics* 10(5): 543-564.

Montero, J. R. y Riera, P. (2009). Informe sobre la Reforma del Sistema Electoral, en F. Rubio Llorente y P. Biglino Campos, eds., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Montero, J. R. y Pallarés, F. (1992). Los estudios electorales en España: un balance bibliográfico. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper 49.
- Morgenstern, S., Swindle, S. M. y Castagnola, A. (2009). Party Nationalization and Institutions. *Journal of Politics* 71(4): 1322-41.
- Norris, P. (1997). Second-Order Elections Revisited. *European Journal of Political Research* 31: 109-14.
- Pedersen, M. N. (1979). The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research* 7(1): 1-26.
- Reif, K. y Schmitt, H. (1980). Nine Second-Order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8: 3-44.
- Riera, P., R. Gómez, J. A. Mayoral, P. Barberá y J. R. Montero (2015). Elecciones municipales en España (1979-2011): la personalización del voto, manuscrito.
- Rivero Rodríguez, G. y Fernández-Vázquez, P. (2011). Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal, 2003-2007. Madrid: Fundación Alternativas.
- Salazar, O. (2007). *El sistema de gobierno municipal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Taagepera, R. y Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

La elección directa del alcalde. Una propuesta a la luz del principio democrático

Enrique Arnaldo Alcubilla

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Rey Juan Carlos*

SUMARIO. 1. Los precedentes. 2. La Ley de Elecciones Locales de 1978. 3. La Constitución de 1978. 4. Las soluciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 para la elección de los presidentes de las corporaciones locales. 4.1. El artículo 196: la elección del alcalde de los municipios de régimen común u ordinario. 4.2. La elección de otros presidentes de corporaciones locales. 5. Las razones a que obedecen las diferentes soluciones de la LOREG para la elección de los presidentes de las corporaciones locales. 6. Valoración de la elección indirecta del alcalde que contiene la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985. 7. ¿Sería deseable una nueva forma de elección de los alcaldes?

1. Los precedentes

Hemos de prescindir, dado su carácter quebrado y la falta de continuidad, de los antecedentes sobre la elección del alcalde, referidos a la primera parte de nuestra historia constitucional, si bien nos remitimos para su consulta a la obra de Luis Cosculluela Montaner y Santiago Muñoz Machado (*Las elecciones locales*, Publicaciones Abella-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1979, págs. 20-56). Debemos

comenzar nuestra breve mención histórica en la etapa de la Restauración, que conforma el único período de cierto orden y estabilidad, al menos hasta la crisis de 1898.

La Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, la primera que permaneció vigente durante varias décadas, estableció la elección indirecta del alcalde por el ayuntamiento, pero, del mismo modo que en la época moderada, aseguró la intervención del poder central en su designación. El Estatuto Municipal, aprobado por Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924, amplió las bases del sufragio, hasta entonces censitario, y prescindió de la fórmula de designación de los alcaldes por el Gobierno de la nación, de manera que el artículo 94 dispuso que el alcalde fuera elegido por los respectivos ayuntamientos entre los concejales o los electores con capacidad para ser concejales, que eran los representantes de corporaciones y asociaciones que figuraban en una suerte de “censo corporativo”.

En fin, conforme al mandato incluido en el artículo 9 *in fine* de la Constitución de 1931, se dictó la Ley de 31 de octubre de 1935 que estableció en su artículo 73 dos procedimientos para la designación del alcalde: la elección popular y la elección por los concejales. En el primer caso, los precandidatos a alcalde, avalados por un mínimo de firmantes empadronados en el municipio, daban cuenta a la junta municipal del censo, que organizaba la denominada “antevotación”, que se hacía por papeletas, siendo proclamados candidatos los que alcanzaran un número de votos igual a la décima parte de los electores; la votación se efectuaba el mismo día que la de los concejales, si bien en urnas separadas (artículo 76). En el segundo caso, el alcalde era elegido por los concejales, y se requería la mayoría absoluta en la primera votación, que se rebajaba a relativa en la segunda, con la fórmula residual del sorteo si tampoco se alcanzaba esta (artículo 51). Por último, para los alcaldes elegidos por votación popular se preveía la revocación del mandato o *recall*, de manera que solo podían ser destituidos por la mitad más uno de los electores, mientras que los elegidos por los concejales únicamente podían serlo por el voto de la mayoría absoluta de estos (artículo 81), es decir, mediante la censura corporativa.

2. La Ley de Elecciones Locales de 1978

La necesidad de completar la reforma política en orden a garantizar la elección popular de todos los cargos representativos, iniciada con el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, que regulaba las elec-

ciones de diputados y senadores, prendió en las Cortes constituyentes (que lo fueron también ordinarias), las cuales, cinco meses antes de la aprobación de la Norma Suprema, dieron la luz a una ley desgajada de la de régimen local, la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978, rectora de las elecciones de los miembros de las corporaciones locales, Ley muy simple por cuanto se limita a la previsión de las singularidades propias de las mismas, “aplicándose con carácter supletorio lo establecido en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales” (artículo 1). Esta Ley preconstitucional se aprobó en un tiempo récord de siete meses. El Proyecto del Gobierno, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 4 de enero de 1978 (al día siguiente se publicaría el Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia), fue elaborado en plazo brevísimo a consecuencia de la presión política ambiental, que, sin embargo, era plenamente consciente del hecho de que las elecciones locales no podrían celebrarse hasta después de la promulgación de la Constitución, para lo que habría de esperarse casi medio año. Ciertamente, pues, durante algún tiempo convivieron unas Cortes elegidas democráticamente con unos ayuntamientos no fundados en el voto popular, pero no hubo esquizofrenia política, sino asunción natural de los signos de una transición tejida con cuidado y presidida por la búsqueda del interés general por encima de los particulares o partidistas.

La Ley 39/1978, de 17 de julio (que, en palabras del ministro del Interior que presentó el Proyecto en el Congreso de los Diputados, “se parece como una gota de agua al Real Decreto-ley de 1977”), estableció el sistema de representación proporcional para el reparto de los puestos de concejal, conforme al método d'Hondt, aunque se elevó la barrera electoral, prevista en el 3 por ciento para las elecciones a la Cámara Baja, al 5 por ciento para reducir la fragmentación. Pero, como señala Martín Bassols Coma (“Evolución legislativa de las elecciones locales”, en VV .AA., *Elecciones locales*, INAP, Madrid, 1998, págs. 44-45), el tema estrella del debate parlamentario fue el sistema de designación de los alcaldes. La razón fue que el Proyecto del Gobierno partía de la designación automática como alcalde del concejal primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el municipio, solución que inicialmente se consideró “irrenunciable” por el Grupo Parlamentario de UCD que sostenía al Gobierno. La oposición del Grupo Comunista y del Grupo de la Minoría Catalana fue frontal, mientras que el Grupo Socialista auspiciaba una solución intermedia y pactada. El profesor Jordi Solé Tura, entonces en el Grupo Comunista, denunció la aparente incongruencia entre el escrutinio proporcional y la elección personalizada, mayoritaria y directa del alcalde, que podría no contar con la mayoría de los concejales. La fórmula finalmente

pactada, a partir de la propuesta de Solé Tura, fue fruto de una enmienda *in voce* aprobada por el Pleno del Congreso y que contó con 300 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones.

Se contiene esa fórmula consensuada de elección del alcalde en el artículo 28.3, que determinó que:

Constituida la corporación, y en la misma sesión, se procederá a la elección del alcalde de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) Podrán ser candidatos todos los concejales que encabezaren sus correspondientes listas.*
- b) Si alguno de ellos obtuviera la mayoría absoluta de los votos de los concejales resultará electo.*
- c) Si ninguno obtuviera dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente municipio. En caso de empate entre listas se proclamará alcalde el de más edad.*

Como escriben Cosculluela Montaner y Muñoz Machado (*op. cit.*, págs. 302-303), la Ley de 1978 “adoptó un sistema de compromiso entre un sistema de elección indirecta por parte de los concejales y la pura atribución del puesto al primer candidato de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente municipio”. Se desechó así el sistema de elección directa del alcalde por los vecinos, que rechazaban las minorías parlamentarias, y tras la discusión de distintas alternativas, dentro siempre de la elección indirecta, se consensuó la señalada. La solución alcanzada, en todo caso, es prácticamente idéntica a la vigente, lo que demuestra la fuerza normativa de la solución electoral primaria, que, una vez alumbrada, se consolida por esa ley tan terca que es la de la inercia.

Las primeras elecciones locales fueron convocadas al mes de la publicación oficial de la Constitución por el Real Decreto 117/1978, de 26 de enero, y se celebraron el 3 de abril de 1979. Ello pone de relieve el acierto de las Cortes constituyentes (y ordinarias) de elaborar una ley electoral local, con el fin de renovar con la mayor inmediatez las corporaciones locales con arreglo al principio democrático. Se constituyeron así los ayuntamientos democráticos y se inauguró la democracia local. El único “olvido” de la Ley 39/1978 fue que la confianza inicialmente otorgada al alcalde no tenía por qué mantenerse inmodificada durante el mandato de cuatro años, pero la práctica política vio nacer la moción de censura, que fue aceptada y justificada por la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.

3. La Constitución de 1978

Desde luego el autor de la Ley de 1978, que fue el mismo que el de la Constitución, tenía delante y presente esta, lo que debe traducirse en el sentido de que la solución legal adoptada para la elección del alcalde se acomodaba perfectamente a la que iba a convertirse en Norma Suprema. En efecto, el artículo 140 iba a disponer que el gobierno y administración de los municipios “corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos”.

En palabras de Manuel Rebollo (“Artículo 140”, en M.^a Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pág. 2124), “poco decide directamente la Constitución” en cuanto a la elección del alcalde, no manifestando preferencia alguna ni imponiendo ninguna regla.

De forma consciente, la Constitución establece dos sistemas posibles para la elección del alcalde: la directa, que cuenta con algún precedente histórico como hemos señalado, y la indirecta o por los concejales, que había sido la más aceptada en la legislación española. Así pues, la Norma Fundamental se remite al legislador, que habría de ser orgánico, conforme a la STC 83/1983, de 20 de mayo, al que abre un marco de posibilidades, las dos referidas e incluso una tercera, basada en la combinación de las anteriores, según el tamaño u otras características del municipio. La Constitución, pues, no prejuzga la forma de gobierno local, sino que deja la puerta abierta a una pluralidad de soluciones, a diferencia de lo que dispone en relación con la elección de los diputados y senadores en los artículos 68 y 69, que son exponentes de un más intenso grado de constitucionalización de las bases y principios de su régimen electoral. En consecuencia, frente a la mayor rigidez constitucional en relación con las elecciones generales, la Constitución es mucho más flexible al abordar las elecciones locales, para las que no pretende “cerrar” el círculo, petrificar o predeterminar el modelo, sino “abrir” un abanico de posibilidades al legislador, que incluso podrían comportar soluciones diferentes y sucesivas en razón de las mayorías políticas, por más que la materia electoral no sea campo idóneo para los experimentos.

4. Las soluciones de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 para la elección de los presidentes de las corporaciones locales

4.1. El artículo 196: la elección del alcalde de los municipios de régimen común u ordinario

Prácticamente al tiempo se aprobaron la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), cuyo artículo 19 reproduce el artículo 140 de la Constitución con la coda de “todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general”, y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, conocida por su acrónimo de LO-REG, que, con cierto retraso, cumple el mandato del artículo 81 de la Constitución en los términos que resultan de la Sentencia 38/1983, de 20 de mayo, del Tribunal Constitucional, que define el régimen electoral general como el “compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución”, es decir, incluyendo también el régimen electoral local. Dentro del Título III (“Disposiciones especiales para elecciones municipales”), y tras establecer la aplicación de la fórmula proporcional con arreglo al método d’Hondt o del mayor coeficiente para la elección de los concejales, de forma similar a los diputados del Congreso, el artículo 196 dispone para la elección del alcalde, en su primera parte, que:

En la misma sesión de constitución de la corporación se procede a la elección de alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) Pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen sus correspondientes listas.*
- b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo.*
- c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.*

Se mantiene, con leves modificaciones semánticas, el contenido del artículo 28.3 de la Ley de 1978, con la única diferencia consistente en que el empate entre las listas en número de votos no se resuelve por la mayor edad, sino por el sorteo, entendido, según los clásicos, como la voz de Dios (recordemos, entre paréntesis, que el artículo 163.1.d de la LOREG también recurre

al sorteo para solventar el empate entre cocientes de candidaturas con igual número de votos a efectos de la asignación de escaños).

Así pues, en la sesión de constitución de la corporación (que tiene lugar el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones o el cuadragésimo día posterior si se hubiera presentado recurso contencioso-electoral), una vez cumplidos los trámites previstos por el artículo 195 de la LOREG, se procede por los concejales a la elección del alcalde-presidente, que ha de ser uno de los propios concejales pero cabeza de la lista, aun cuando nada impide –y así lo interpretó la Junta Electoral Central– que el primero de la lista renuncie en favor del siguiente y que se articulen así sucesivas renuncias. Para su proclamación como alcalde-presidente se requiere alcanzar la mayoría absoluta “de los votos de los concejales”, aunque más correcto hubiera sido decir “del número legal de miembros de la corporación” o “número total de concejales integrantes de la corporación”, pues no se tiene en cuenta el número de asistentes, sino el de miembros del órgano. A este efecto es relevante el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de enero de 2000, en cuya virtud, “en orden a que la elección del alcalde refleje la voluntad de la corporación en su totalidad resulta procedente que se cubran previamente las vacantes producidas debiendo esperarse a que los nuevos concejales (al haber renunciado antes de la toma de posesión los proclamados inicialmente) presenten su credencial”.

No se prevé una segunda votación para el caso de no obtener ninguno de los candidatos la mayoría absoluta, sino que, en el supuesto de no alcanzarse dicha mayoría especial o cualificada, se proclama automáticamente al concejal que encabece la lista que haya obtenido un mayor número de votos populares.

Mario Caciagli califica el sistema como de elección semidirecta del alcalde: el jefe del ejecutivo local es el cabeza de lista con más apoyos en el pleno, y, subsidiariamente, el primer candidato de la lista más votada, añadiendo que se puede coincidir en la definición de la forma de gobierno local como semipresidencialista, pues si bien las leyes establecen un modelo de administración colegial, basado en el reparto de competencias entre el pleno y el alcalde y entre este y los tenientes de alcalde, es el alcalde quien tiene un papel predominante en el funcionamiento de la corporación, lo que le convierte en el líder local (“*Cómo elegir al alcalde: una perspectiva comparada*”, en G. Meil Landwerlin y C. Torres Albero, *Sociología y realidad social. Libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008, pág. 377).

Pero retrocedamos un momento. No obstante la claridad de la segunda regla que contiene el artículo 196 (la proclamación automática del cabeza de la lista con más votos populares), como recuerda Lidia García Fernández [en Manuel Delgado-Iribarren García-Campero (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica del Referéndum*, La Ley, Madrid, 2014, pág. 1576], la Junta Electoral Central ha dictado varias resoluciones interpretativas: a) si todos los integrantes de la lista más votada renuncian a la alcaldía, ha de atribuirse esta al concejal que encabece la lista siguiente en número de votos; b) si no obtuviese ningún voto el candidato de la lista más votada y no llegase a la mayoría absoluta el candidato del siguiente partido en número de votos, será proclamado alcalde el candidato de la lista más votada, aunque no hubiera obtenido voto alguno de los concejales en la elección de alcalde; c) si ningún concejal acepta ser candidato a alcalde, será proclamado el cabeza de la lista más votada (las referencias a los acuerdos de la Junta Electoral Central pueden consultarse en E. Arnaldo Alcubilla y M. Delgado-Iribarren, *Código Electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos, 7.^a edición, Madrid, 2011, págs. 1003-1004).

El mandato del alcalde es de cuatro años, pero está sujeto a las formas de control político extraordinario de la moción de censura y de la moción de confianza (artículos 197 y 197 bis), lo que acerca el sistema de gobierno local al parlamentario, por más que el conjunto de requisitos a los que se sujetan dichas mociones (en la vigente regulación) conviertan en poco menos que casi imposible político-metafísico la caída del alcalde, salvo por propia iniciativa. Al riesgo de inestabilidad dio respuesta la LOREG, en las sucesivas revisiones de los artículos 197 y 197 bis, garantizando la permanencia en el cargo de quien fue investido como alcalde en la sesión constitutiva. La obsesión o pasión por la estabilización frente a las crisis e incertidumbres ha alcanzado de lleno al ámbito local.

La LOREG no deja a la práctica política ni a la interpretación jurisprudencial el destino de la moción de censura, sino que contiene una regulación detallada –que, como decimos, irá pormenorizando y rigidificando en sus sucesivas reformas- a imitación del artículo 113 de la Constitución, es decir, a la alemana, en forma constructiva, con lo que la forma de gobierno local se ha aproximado a la parlamentaria, al parlamentarismo racionalizado en grado superlativo.

4.2. La elección de otros presidentes de corporaciones locales

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General contiene una pluralidad de soluciones para la elección del presidente de la corporación municipal. Ello demuestra que la Constitución no impone una respuesta única, sino que contiene una textura abierta, facilitando la adaptación a realidades municipales diferenciadas o a tiempos y realidades políticas distintas. Ni hay uniformidad organizativa local ni uniformidad en cuanto a la designación del órgano rector.

Así, según el artículo 179.2 de la LOREG, en los municipios que, de acuerdo con la legislación sobre régimen local, funcionan en régimen de concejo abierto, la clásica forma de democracia directa en el ámbito local y que goza de protección expresa de la Constitución, los alcaldes serán elegidos directamente por los vecinos por el sistema mayoritario, de manera que serán proclamados como tales quienes obtengan mayor número de votos populares. De la misma forma, ahora bien, en defecto de lo que prevea la legislación autonómica para las mismas, que debe en todo caso respetar lo dispuesto en la LBRL y en la LOREG, en las entidades locales menores los alcaldes (aquí denominados pedáneos), según determina el artículo 199.2 de la LOREG que reproduce el artículo 29.1 de la Ley de Elecciones Locales de 1978, serán elegidos directamente por los vecinos por sistema mayoritario. El órgano unipersonal ejecutivo de la entidad inframunicipal y presidente de la junta vecinal es elegido, pues, con fórmula mayoritaria, mientras que la junta vecinal lo es con la fórmula proporcional d'Hondt, a partir de “los resultados de las elecciones para el ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la entidad local menor” (artículo 199.3). Sobre esta cuestión véase en detalle mi trabajo “El régimen electoral de las entidades locales menores”, en VV. AA., *Elecciones locales, op. cit.*, págs. 217 y siguientes, en donde se expone que todas las leyes autonómicas prevén la elección directa por los electores, por sistema mayoritario, de los alcaldes pedáneos (pág. 234).

En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes en los que no se aplica el régimen de concejo abierto, pueden ser candidatos a alcalde todos los concejales, y ello porque no se prevé por el artículo 184 de la LOREG la candidatura de lista cerrada y bloqueada, sino abierta. Será proclamado alcalde, de acuerdo con el artículo 196.5, el concejal que alcance la mayoría absoluta, pero si ninguno obtuviera la mitad más uno de los votos será proclamado alcalde el concejal que hubiera obtenido el mayor número de votos populares. Es decir, la fórmula es aquí idéntica a la de los municipios de régimen común, aunque con un régimen distinto de candidaturas.

No hay, en fin, ninguna especialidad en los denominados municipios de gran población, a pesar de lo que hubiera resultado congruente tras la reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 57/2013, de 16 de diciembre, de modernización de los gobiernos locales, que comportó una profundización en la parlamentarización de los gobiernos locales de esos municipios.

Fuera del ámbito municipal o inframunicipal, y dejando ahora al margen el régimen general de elección de alcalde, la LOREG conoce nuevas fórmulas. Así, en relación con los cabildos insulares, el artículo 201.5 dispone que será presidente, nombrado en la sesión constitutiva que tiene lugar dentro de los treinta días siguientes a la celebración de las elecciones, el candidato primero de la lista más votada, si bien es cierto que, tras la reforma de la LOREG llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, se introdujo la moción de censura constructiva, con lo que se pervirtió la fórmula inicial, toda vez que, incluso al día siguiente de su toma de posesión, como así ha sucedido, el presidente del cabildo insular puede ser destituido si la mayoría absoluta de los consejeros insulares elegidos en las listas de otras entidades políticas se ponen de acuerdo en un nuevo presidente.

En fin, en las diputaciones provinciales el artículo 207.2 de la LOREG establece que: “Para la elección de presidente el candidato debe obtener mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda”. Tampoco, pues, en las diputaciones provinciales se extiende la solución del artículo 196 para la elección del alcalde, pues, de no alcanzar ningún candidato la mayoría absoluta, en la segunda votación no se acude al cabeza de la lista de diputados provinciales con un mayor número de puestos (que no escaños, concepto reservado al ámbito parlamentario), sino al que consigue un mayor número de votos a favor, no computándose, como es sabido, las abstenciones.

5. Las razones a que obedecen las diferentes soluciones de la LOREG para la elección de los presidentes de las corporaciones locales

El interrogante que en este epígrafe nos planteamos tiene una sencilla respuesta. El legislador de 1985 no hace sino consolidar las diferentes soluciones alumbradas en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. Lo que en las Cortes constituyentes, que fueron también ordinarias, se deliberó y se pactó, se hereda sin discusión por la LOREG con meros cambios semánticos. La ley de la inercia o principio conservador opera, pues, como límite

infranqueable o incontestable. Como escribió hace años Luis Sánchez Ages- ta, “el único principio teórico válido en Derecho Electoral es que, una vez establecido el sistema, este se perpetúa por la ley de la inercia” (*Constitución española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 172). En otras palabras, las de José R. Montero y Josep M. Vallés, la tendencia de las formaciones política mayoritarias es “a inmovilizar más que a estabilizar la normativa electoral” (“El debate sobre la reforma electoral. ¿Para qué las reformas?”, *Claves de la Razón Práctica*, n.º 22, 1999, pág. 2).

No obstante ese pesimismo epidérmico que traslucen estas afirmaciones, hemos de subrayar que la opción por una u otra solución, o por fórmulas intermedias, está estrechamente ligada a la cultura jurídico-política, que es naturalmente dinámica y evolutiva, de forma que no existen respuestas universalmente válidas ni imperecederas, por lo que es perfectamente factible que el cambio penetre en la norma, incluso en la electoral, más aún en las elecciones locales, respecto de las que la Constitución huyó de la prolíjidad o maximización, por el implícito entendimiento de la mejor capacidad de adaptación del legislador a realidades y a exigencias políticas distintas.

Manuel Navarro Amandi, con lenguaje arcaizante pero perfectamente inteligible, señaló hace ciento treinta años que, según sea la Ley Electoral “buena o mala, los gobiernos de que ella es el principal resorte serán buenos o malos” (*Estudios de procedimiento electoral*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1885, pág. 17). A partir de esta reflexión, puse de relieve en otro lugar (*El carácter dinámico del régimen electoral español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pág. 15) que la democracia, o, si se quiere, el poder electoral que de ella nace, no es una realidad alcanzada, sino una obra perfectible, por cuanto el fin último es asegurar la plena identidad entre gobernantes y gobernados. Por ello, dentro de las bases constitucionales del régimen electoral local, muy parcas, el legislador electoral ha de ser naturalmente crítico con su obra, y volver sin complejos a su reconsideración, con las miras puestas en la más idónea consecuencia del ideal democrático. Por ello, acierta plenamente Manuel Aragón Reyes cuando dice que: “democracia y representación forman el sustrato a partir del cual han de examinarse las soluciones técnicas que el Derecho Electoral proporciona. A la luz del principio democrático han de efectuarse las críticas y han de hacerse las propuestas de mejora de los mecanismos electorales” (“Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo”, *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, 1993, pág. XXIV).

Así pues, el principio democrático es el único guía, la sola luz a seguir en la necesaria y nunca terminada obra de “mejora de los mecanismos electorales”, entendiendo por tales no solamente el conjunto de los actos que integran el proceso electoral, sino el sistema electoral mismo y la conformación del órgano representativo resultante.

El régimen electoral, dentro de los parámetros que impone la Constitución, está y debe estar indisolublemente unido a la magia envolvente de la idea de reforma. No puede dar la espalda, a riesgo de renuncias mayores, a las exigencias que derivan de su propio perfeccionamiento, que es el de la democracia misma, que es siempre una realidad a alcanzar y construir, no algo logrado efectivamente en su plenitud (*cfr. El carácter dinámico del régimen electoral español, op. cit.*, págs. 16-17). Esas alternativas de cambio, en concreto, respecto del sistema de elección de los alcaldes, están bien sustentadas por el Informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009, elaborado a petición del Gobierno de la nación, y giran sobre las columnas vertebrales de la estabilidad, la gobernabilidad, la legitimación democrática directa y el robustecimiento del alcalde, el fomento de la participación –y por ende de la democracia misma-, unida al acercamiento del ciudadano al poder político. Naturalmente la decisión es política, es decir, trasciende del ámbito de lo exigible desde la óptica de la garantía de unas elecciones libres, abiertas y competitivas, y presenta, por supuesto, derivadas institucionales y organizativas, pero es constitucionalmente posible y, como justificaremos, adecuada y deseable desde nuestra idea de perfeccionamiento del principio democrático.

6. Valoración de la elección indirecta del alcalde que contiene la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985

1.- Quizás con cierta premura, Luis Morell Ocaña calificó la LOREG como “punto de llegada” (*El régimen electoral español*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 765), pues ha sido objeto, en sus casi treinta años de vigencia, de más de quince de modificaciones de cierto calado, aunque, eso sí, centradas siempre en lo procedural y adjetivo, cuya importancia a veces se soslaya, pero que no debe minusvalorarse, también desde la óptica del principio democrático.

Ciertamente la cautela ha imperado a la hora de abordar los aspectos sustantivos o nucleares del régimen electoral español, pues sigue siendo realista al extremo aquella célebre afirmación de que cuando se plantean tales cues-

tiones los actores políticos “toman lápiz y papel”, y miden inmediatamente los efectos políticos (y personales) que se producirían con aquellas reformas sistémicas. Los actores políticos se muestran especialmente temerosos y no menos conservadores cuando se propone la alteración de las reglas de juego, por más que estas se presenten como profundizadoras en la consecución de unas elecciones más libres, abiertas, competitivas y representativas. Los comités directivos de los partidos políticos (los actores de un sistema que no es sino partitocrático a tenor del artículo 6 de la Constitución) y sus portavoces aparecen estratégicamente distribuidos en todos los foros y medios, para explicar las consecuencias perversas de la propuesta de turno y para condenarla a las penas del infierno porque no responde al consenso necesario.

Es incontestable que la LOREG -como la Ley 39/1978, de Elecciones Locales, e incluso el Real Decreto-ley 20/1977-, a pesar de la forma jurídica que adoptó, respondió a una manifiesta voluntad de convergencia en materia electoral, y que la misma se ha ido renovando, fundamentalmente, en las numerosas reformas parciales que ha conocido, que nunca han afectado, como señalamos, a las determinaciones centrales, que sobreviven intactas.

Si aceptamos la argumentación expuesta más arriba jamás será posible abordar la modificación del elemento político del régimen electoral, por cuanto siempre será objetada por quien haga evaluación de las pérdidas que para él comporta, aunque se presenten siempre como pérdidas objetivas para la representatividad. La neutralidad o asepsia electoral es casi un imposible metafísico, pues siempre se traduce en algún efecto sobre el sistema político, por más que este efecto solo sea medible en lo más próximo e inmediato, toda vez que ni los más avanzados polítólogos pueden vislumbrar los que se presentan en un más dilatado efecto temporal. Con tan singular recurso dialéctico, refugiado en el consabido consenso convertido en arma arrojadiza, el sistema electoral aparece, en fin, bloqueado, mantenido entre sus infranqueables muros, víctima de su propio éxito o del fracaso de los intérpretes para trazar un nuevo consenso.

2.- En los análisis académicos han primado, como inmediatamente comprobaremos, las evaluaciones positivas sobre el modelo indirecto de elección de alcalde plasmado por la LOREG, mientras que en los programas políticos de los dos grandes partidos (véase “Posibles reformas electorales en el ámbito local”, #innap-investiga, 2014, págs. 7 y siguientes) se ha propugnado el giro copernicano hacia la elección inmediata por los vecinos, aunque las demás formaciones políticas no lo comparten y demandan una mayor proporcionabilidad.

Si existe un hecho incontrovertible en la sociedad española actual es la desafección y distanciamiento de los ciudadanos respecto de la política, la clase política y las instituciones políticas. Y para frenar o al menos paliar tal inmenso peligro para la democracia no existe otra receta que fomentar la transparencia, la participación y la institucionalidad. La regla primera del artículo 196 de la LOREG no plantea problema, obvio es decirlo, cuando un partido cuenta con la mitad más uno de los concejales, pero se abre al círculo de lo oscuro y a veces de lo vergonzante cuando varios partidos políticos unen sus fuerzas para desbancar al más votado. Es aquí donde se genera la insatisfacción y el descrédito, en el Fuenteovejuna de los coaligados contra el que tiene más votos populares pero que no llega a la mitad más uno de los concejales. Y un sistema electoral debe ser entendible y asumible por los ciudadanos como a su servicio, y no al de las fuerzas políticas para que lo manejen clientelarmente a su beneficio. La elección directa del alcalde aumenta indudablemente el grado de satisfacción e incentiva la identificación con el sistema. El ganador se convierte en alcalde, en razón de esa voz mayoritaria de los electores, que saben desde el primer momento que quien gane, con independencia del reparto de las concejalías, va a ser alcalde, legitimado directamente. A partir de aquí se plantean un conjunto de problemas para garantizar la gobernabilidad y estabilidad municipal, pero ello corresponde a otro epígrafe.

7. ¿Sería deseable una nueva forma de elección de los alcaldes?

1.- Hemos rescatado un artículo, nada añeo, por cierto, del profesor Javier García Fernández (“La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, *Revista de Derecho Político*, n.º 52, 2001, págs. 205-245), en el que se da cuenta de una proposición de ley orgánica del Grupo Parlamentario Socialista, publicada a finales de 1998 (BOCG, Congreso, VI Legislatura, serie B, número 256-1, de 7 de diciembre de 1998), que tenía por objeto la modificación de la elección de los alcaldes, que pasarían a ser elegidos directamente por los electores, y que se inserta “en una corriente reformadora que ya ha fructificado en países europeos próximos como Portugal o Italia”, el primero desde los años 80 y el segundo con la Ley 142/1990, de 8 de junio, de ordenamiento de la autonomía local, y la Ley 81/1993, de 25 de marzo, de elección directa de alcaldes y presidentes provinciales, aunque se aplica también en Alemania y Austria, en la mayor parte de los municipios, si bien a dos vueltas (sobre las soluciones en el Derecho Comparado pueden consultarse -además del estudio de Mario Caciagli, *op. cit.*, pág. 369- J. Ma-

gre, “Els sistemes electorals municipals a la Unió Europea”, *Síntesis*, n.º 4, Centre per a la Innovació Local de la Diputación de Barcelona, 2002; y, en concreto, respecto de la alemana, Silvia Díez Sastre, “La elección directa del alcalde en Alemania”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, págs. 233 y siguientes). La iniciativa caducó al concluir la VI Legislatura, no llegando siquiera a ser sometida al debate de toma en consideración, pero tanto el Gobierno como su Grupo Parlamentario “habían mostrado su oposición, por lo que difícilmente hubiera podido ser aprobada”.

Dieciséis años después las tornas parecen haber cambiado, y quien entonces fue proponente se convierte en opositor tenaz, mientras que quien en aquel entonces se oponía se transforma ahora en el impulsor. La elección de los alcaldes forma parte de la médula del sistema electoral, pero también del núcleo organizativo y funcional de las entidades locales. Siendo ello cierto, no lo es menos que no nos encontramos ante una cuestión ideológica que pertenezca al programa máximo de las grandes opciones políticas, pues, como acabamos de subrayar, en un tiempo breve han defendido soluciones diferentes. Para los partidos minoritarios la elección directa de los alcaldes se vislumbra como el anatema, mientras que los partidos nacionalistas se mueven en una cierta indefinición estratégica. En fin, el inmovilismo, dicho sea con el mayor respeto y consideración, tiene serios valedores, como el citado Cacagli, para quien “el rendimiento global del sistema electoral y de la manera de elegir al alcalde ha sido satisfactorio (pues) con el sistema proporcional para los concejales el ciudadano plantea su voto sobre el criterio de representación a la vez que con el voto para el alcalde oriente su voto sobre el criterio de gobierno”; o Jordi Capo Giol [“El debate sobre el sistema electoral local. Imágenes, intereses y propuestas”, en J. Botella (coord.), *La ciudad democrática*, Serbal, Barcelona, 1999, pág. 110], que expresa su opinión positiva “si se observa con detalle cómo han funcionado los gobiernos municipales”, lo que no avala en absoluto la necesidad de una reforma; y, en fin, Francesc Pallarés (“El sistema electoral local en España: balance hacia el futuro en perspectiva comparada”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, págs. 211 y siguientes), que en su análisis exhaustivo concluye que el sistema ha proporcionado legitimidad, representación y gobierno, recordando la tríada clásica de Carreras y Vallés.

2.- No se vislumbra, en cualquier caso, un escenario de consenso entre los actores en presencia en torno a la reforma de la forma de elección del alcalde, en pro de la elección inmediata y directa por los vecinos, la que Cacagli (*op. cit.*, pág. 369) denomina demo-elección. Con alguna excepción, que

no se tradujo en voto en contra, sino en abstención de uno de los dos grandes partidos, las quince revisiones de la LOREG se han efectuado con el deseable (aunque perdido en la noche de los tiempos) consenso. Consenso y Ley Electoral han sido, pues, términos entrecruzados, confiriendo el primero a la segunda el mayor grado de legitimidad, derivado precisamente de la voluntad conjunta de los actores políticos. Pero, como escribí en otro lugar (*El carácter dinámico..., op. cit.*, pág. 18), el consenso no puede ser entendido como una rémora o cláusula retardataria e impedidora de la consecución del ideal democrático, del perfeccionamiento de los modos de expresión del poder electoral.

Si se constata la necesidad, después de una reflexión serena y no precipitada y tras un juicio de contraste racionalizado, de afrontar una reforma electoral al servicio de tal ideal democrático, no cabe la abdicación sin más por la ponderación egoísta de intereses en el momento. Y ello a riesgo de anclarnos en Parménides, para quien ningún verdadero cambio es posible cuando la realidad demuestra con Heráclito que “todo fluye”, que el rasgo básico de todas las formas que van y vienen existe, como demostró Demócrito, algunas permanentes e inalterables, y que en nuestro ámbito reconducimos al principio democrático. Si no fuera así el sistema electoral, concluimos, habría demostrado su capacidad absoluta para la intangibilidad, para la resistencia numantina al tiempo, mayor que la de la Constitución misma. Pero, obviamente, ello comporta el riesgo de perder jirones de su legitimidad, desde el punto y hora que provoca la apertura de un foso, de enormes dimensiones, entre lo que los gobernantes sostienen cuidadosamente como impenetrable, y lo que los gobernados pretenden para el perfeccionamiento de la democracia representativa. En lo que aquí nos interesa, entre el modo de entenderse por unos y por otros la relación entre el poder municipal y los ciudadanos, desde el control férreo de las estructuras partidarias o desde el debido reflejo de la voz expresada en la votación.

3.- Pero volvamos a la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Socialista del Congreso allá por 1998. La misma parte de la idea de que “asentados los partidos políticos y consolidadas las instituciones democráticas es el momento de plantear la elección directa del alcalde por los ciudadanos”, mediante la fórmula electoral mayoritaria a dos vueltas, salvo que en la primera uno de los candidatos obtuviera la mitad más uno de los votos emitidos. En urna distinta se votaría a los concejales, si bien, “en orden a acrecentar la gobernabilidad de los ayuntamientos”, se prevé una prima electoral consistente en el otorgamiento de la mayoría en número de concejales a las entidades políticas que apoyen al alcalde, mayoría que se cifra en torno al

cincuenta por ciento de aquellos. La prima de escaños se contrarrestaría “con un modelo de atribución de competencias al Pleno que permita reconocer la posición de este como centro de control político y de impulso de políticas y servicios, cuestión esta que debe abordarse en la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local”.

Conforme a la propuesta, y ya en palabras de J. García Fernández (*op. cit.*), la elección directa del alcalde “enervaría de *radice* cualquier posibilidad de moción de censura por el pleno por cuanto se permitiría que el órgano que no lo eligió, el pleno, pudiera cesarlo”. Sin embargo –añade–, “no quebraría este principio la regulación de una moción de reprobación de la comisión de gobierno, con efectos declarativos no sancionadores, porque es a través de la comisión de gobierno como el alcalde realiza las políticas objeto de reprobación”.

4.- Otra fórmula sugerida para la elección directa del alcalde consiste en que se mantenga el voto de lista, es decir, sin doble urna, pero atribuyendo automáticamente el cargo de alcalde al cabeza de la lista más votada, solución que fue precisamente la contenida el Proyecto del Gobierno de regulación de las elecciones locales en 1978. La crítica, además de lo ya expresado anteriormente al referirnos al debate sobre el Proyecto, se ha centrado en la inestabilidad latente que supone no contar con la mayoría de concejales de la corporación. Y no olvidemos que las dos preocupaciones esenciales en este ámbito se reconducen a dos sustantivos: gobernabilidad del municipio y representación del alcalde. En razón de la crítica apuntada se ha sugerido que este sistema se complete atribuyendo automáticamente, al modo de la ley italiana, la mitad más una de las concejalías a la lista más votada, y distribuyendo las demás proporcionalmente a los votos, para así asegurar la gobernabilidad del ayuntamiento.

5.- Se ha sugerido asimismo una opción denominada “elección automática de los alcaldes basada en el sistema proporcional”, que parte de la crítica –desde el punto de vista de la representatividad– a la prima electoral al partido mayoritario. Según María Jesús García (“La elección directa del alcalde en el régimen local: justificación, alcance y repercusiones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 91, 2011, págs. 252-253), se atribuiría automáticamente la condición de alcalde al cabeza de la lista más votada, con distribución proporcional de las concejalías en función de los resultados obtenidos en las elecciones, pero sin primar a la lista más votada. Esta opción no es sino la subsidiaria del artículo 196 de la LOREG para el caso de que ninguno de

los cabezas de lista tenga la mayoría absoluta, y, a su juicio, la gobernabilidad se garantizaría por la vía del incremento de funciones ejecutivas y de gestión del alcalde y de su equipo de gobierno, y de cambios en la legislación de régimen local, en particular en cuanto a la exigencia de mayorías cualificadas para la adopción de determinados acuerdos, y además por la vía de “reducir o limitar los supuestos y las causas que habiliten el planteamiento de la moción de censura”.

6.- El Informe del Consejo de Estado de 2009 introduce el denominado voto suplementario, que se aplica en el Reino Unido, y conforme al cual el elector vota al candidato principal a alcalde (*first preference vote*) y puede otorgar un segundo voto (*second preference vote*) a otro candidato. Si uno de los candidatos obtiene mayoría absoluta es elegido alcalde. Si ninguno la alcanza, para aquellos candidatos que hubiesen recibido mayor número de votos en primera preferencia se les sumarían los votos de la segunda preferencia. Se trata de una fórmula sofisticada, ajena a la sencillez y comprensibilidad, y, en fin, el voto preferencial en nada se funda en nuestra tradición.

7.- A nuestro juicio, ya lo hemos apuntado, el cambio es deseable, por cuanto los dueños del poder, los ciudadanos, no pueden ni deben quedar al paro de pactos políticos generalmente fundados en intereses propios de sus suscriptores. Tomo las palabras de Manuel Rebollo (*op. cit.*, pág. 2125): “Chocante resulta incluso –y lo asimilan mal los ciudadanos- que lo que se presenta como una elección directa juegue como subsidiaria de una elección indirecta en la que los pactos políticos impiden con normalidad la proclamación del más votado por los vecinos [...]. La solución vigente da un resultado conjunto que no garantiza del todo bien ni la legitimidad que ofrece una elección de segundo grado con todas sus consecuencias ni una verdadera y propia elección por los vecinos”.

Entre el conjunto de las soluciones propuestas para la elección directa del alcalde existen diferencias, claro está, que se pueden reconducir a las siguientes: a) la mayoría exigible para ser elegido alcalde, bien la absoluta o bien un porcentaje relevante del voto emitido (el 40-42 por ciento); b) el número de vueltas, elemento íntimamente unido al anterior de la mayoría exigible, debiendo concretarse el porcentaje mínimo para pasar a la segunda vuelta o reducirla solamente a los dos candidatos más votados; c) elección conjunta o separada del alcalde y de los concejales, y modo de distribución de las concejalías, proporcionalmente o con prima o bonus electoral para el partido mayoritario; d) tipo de voto, bien único o bien preferencial, según el

elector tenga una única o varias preferencias; e) modelo único para la totalidad de los municipios o diferenciación por el tamaño; f) medios de control políticos extraordinarios sobre el alcalde elegido directamente por los ciudadanos: moción de censura limitada, *recall*, moción de confianza, reprobación declarativa, revocación por el pleno con mayoría de dos tercios...; g) efectos sobre la organización municipal (alcalde-comisión de gobierno-pleno) y sobre el funcionamiento (competencias, mayorías exigibles...).

O sea que son nada menos que siete las cuestiones a decidir, lo que no debe asustar a los interlocutores del diálogo. Lo que ha sido posible en Alemania, en Austria, en Italia, en Portugal o en Francia, en aras del fomento del principio democrático en el ámbito local, no ha de resultarnos imposible en España por causas antropológicas o por el dominio aplastante de la escasez de miras, o por el egoísmo implacable de partidos políticos desfasados o superados por miedo a perder cuotas. No sin cierta envidia hemos de postrarnos ante el hecho que relata S. Díez Sastre (*op. cit.*, pág. 242): “El suceso clave para el establecimiento de la elección directa de los alcaldes fue el referéndum celebrado el 20 de enero de 1991 en Hessen que confirmó la resolución anterior de la Cámara de Representantes del *Land* para modificar su Constitución en este sentido. Sorprendentemente, el ochenta y dos por ciento de los votantes se pronunció a favor de la elección directa, lo que puso de manifiesto la existencia de un consenso popular en ese punto. El resultado de Hessen tuvo gran repercusión en los demás *Länder*. El sentir del pueblo en esta cuestión se manifestó de forma unívoca”.

Un alcalde reforzado en las fuentes, que cuenta no con la confianza del pleno de los concejales, elegidos por los comités directivos de las entidades políticas, sino con la confianza del electorado, es decir, directamente legitimado; un alcalde fuerte que ha de disponer de mayoría en el pleno a efectos de garantizar la estabilidad; pero un alcalde que se debe a los ciudadanos y que, por tanto, no puede permanecer descontrolado, sino que debe estar sujeto a la posibilidad de la revocación de su mandato, bien por los propios ciudadanos o bien por una mayoría muy cualificada del pleno mismo; un alcalde representativo, necesariamente cercano y próximo a la fuente de la que su poder deriva. Quizás se vislumbren como demasiadas exigencias en la misma persona, o quizás se nos objete que nuestra propuesta parte de una crítica desmesurada hacia el modelo vigente aún o que lo desacredita en grado sumo. En fin, otros podrán inferir que se pone en tela de juicio el papel de los partidos políticos o de sus órganos directivos, o bien oponerse por la falta de tradición en España del sistema presidencialista en que la propuesta se traduce.

La crítica es sana, pero la elección directa del alcalde no es sino un paso, y muy relevante, para la credibilidad democrática del sistema en el ámbito local. Nada más, aunque, probablemente, nada menos, sin que ello, por supuesto, suponga hacer de menos ni generar dudas ni desde la legitimidad democrática ni desde la eficacia para el modelo vigente desde hace treinta y cinco años.

La incidencia de la elección directa del alcalde en la forma de gobierno local

Juan Carlos Gavara de Cara

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Autónoma de Barcelona*

SUMARIO. 1. La interconexión entre la elección directa del alcalde y la forma de gobierno local: variantes en la articulación de una nueva relación. 2. La exigencia constitucional de una forma de gobierno parlamentaria multinivel. 3. El alcance de la autonomía local como parámetro de la elección directa del alcalde. 4. Las implicaciones en el principio de representación política de la elección directa del alcalde. 5. La nula incidencia de la elección directa del alcalde en la democracia participativa. 6. La necesidad de modificar el sistema de responsabilidad política local por la introducción de la elección directa del alcalde. 7. Las repercusiones de la elección directa del alcalde en la organización, funcionamiento y atribuciones de competencias de los órganos locales. 8. Las modificaciones necesarias en caso de introducir una forma de gobierno local presidencialista. 9. La opción por la elección automática del alcalde. 10. Bibliografía

1. La interconexión entre la elección directa del alcalde y la forma de gobierno local: variantes en la articulación de una nueva relación

La introducción de un sistema de elección directa del alcalde responde principalmente a la justificación de dotar de mayor estabilidad política a los Gobiernos locales, de forma que se garantice la gobernabilidad y que el alcalde,

como órgano unipersonal, obtenga una legitimidad democrática directa sobre la base de una decisión propia del electorado que supone un reforzamiento de la democracia participativa.

Seguramente, las interconexiones entre un cambio del sistema de elección del alcalde, así como del resto de los concejales, y la forma de gobierno local, son directas y amplias. No obstante, el modo de articular el modelo de forma de gobierno, ni con carácter general aplicable a los sistemas políticos ni con carácter particular aplicable al régimen local, no puede responder a un modelo puro, en el caso de que pueda existir, caracterizarse o definirse. Con frecuencia el análisis de las formas de gobierno nos permite caracterizar elementos mixtos, de modo que se hace difícil poder articular una lógica directa entre un sistema electoral y una forma de gobierno. En el plano real un sistema electoral mayoritario puede responder a una forma de gobierno presidencialista (Estados Unidos) o parlamentaria (Reino Unido), y, al mismo tiempo, las formas de gobierno parlamentarias pueden introducir sistemas electorales mixtos (Alemania). En definitiva, no hay axiomas o cánones puros que nos definan cómo deben ser ni los sistemas electorales ni las formas de gobierno, ni qué elementos o características deben incidir en la articulación de las interrelaciones entre ambos elementos.

Desde otro punto de vista, se debe destacar que la reforma propuesta es única y exclusivamente operativa para la elección directa del alcalde, sin que se haya propuesto introducir modificaciones en la elección del resto de los concejales (al menos en las ideas barajadas inicialmente por los partidos que han propuesto una reforma similar), lo que a efectos del sistema electoral local significa que una elección, la del alcalde, será por sistema mayoritario necesariamente, mientras que la de los concejales seguirá siendo una elección por sistema proporcional. En este análisis se evaluarán principalmente las incidencias de esta nueva regulación en la forma de gobierno local en dichas circunstancias, intentando reflejar las modificaciones más convenientes. No obstante, se debe destacar que, en las formas de gobierno presidencialistas, la tendencia es que todas las elecciones suelen ser por sistema mayoritario sin diferenciar o excluir a los distintos cargos públicos de carácter representativo, lo que frecuentemente facilita y explica que puedan existir diversos cargos sin interconexión o relación entre ellos. En cualquier caso, la introducción de una elección directa del alcalde por sistema mayoritario podría no solo aconsejar y tener consecuencias en la elección de los concejales, sino incluso modificar toda la forma de gobierno local, introduciendo técnicas y parámetros propios de un sistema presidencialista.

Ha sido muy discutido si la Constitución anuncia elementos suficientes de determinación de la forma de gobierno local, y si se incluye una presunta flexibilidad en nuestras reglas constitucionales, que implicaría poder introducir una elección directa del alcalde sobre la base de una forma de gobierno presidencialista en el ámbito local. La base del argumento es una deducción del sentido literal del art. 140 CE que establece que los alcaldes pueden ser elegidos por los concejales o los vecinos, pero se dice justo antes de establecer y reconocer que existirá un régimen de concejo abierto, muy limitado actualmente tras la última reforma de la LOREG de 2011, que ha sido en el único ámbito en el que se ha aplicado la elección directa del alcalde, por lo que no es difícil deducir que la voluntad original de los constituyentes no era generalizar un sistema de elección directa del alcalde, sino por el contrario limitarlo al régimen de concejo abierto. Una interpretación originalista e histórica, de conformidad con la voluntad del constituyente, imposibilitaría constitucionalmente introducir una elección directa del alcalde que fuera más allá de lo que es el régimen propio del concejo abierto. Pensar que al constituyente le daba igual que la elección del alcalde fuera realizada por los concejales o los vecinos, implica descontextualizar el precepto constitucional de una forma ilógica.

No obstante, la interpretación literal permite que sea deducible que se puede plantear tanto el sistema de elección directa como indirecta del alcalde, aunque la opción legislativa más coherente con una visión sistemática de la Constitución, ha sido limitar la elección directa al concejo abierto y la indirecta a los municipios de más de 250 habitantes. Ahora bien, puede ser discutible que este sistema de elección indirecta se plantee sin diferenciar entre municipios de pequeña población, gran población, o incluso a los municipios con gran área metropolitana como Madrid o Barcelona. La uniformidad del sistema electoral se plantea sin introducir variables -que seguramente serían convenientes en atención al volumen de población del municipio- que vayan más allá del número de concejales a elegir.

En cualquier caso, en el actual sistema los alcaldes reciben una legitimación indirecta, ya que su elección se realiza a través de los concejales, los representantes directos, y solo en el caso de que no se obtenga la mayoría absoluta requerida, se elige como alcalde al candidato que encabeza la lista más votada. Este hecho, desde un punto de vista práctico, implica que, aunque formalmente la elección del alcalde sea indirecta, los electores decanten su voto en función del cabeza de lista, con una consecuencia -en el supuesto de que no haya una mayoría absoluta clara en el municipio- como es el nombramiento del líder de la lista más votada como alcalde.

Esta realidad puede conducir a dos conclusiones incompatibles, es decir, considerar que ya se produce y está prevista normativamente en la práctica la elección directa, o mejor automática, del alcalde en los supuestos en los que es necesario (ausencia de una mayoría absoluta clara al inicio de un mandato), y, en consecuencia, no se precisan cambios para introducirla formalmente, o, por el contrario, considerar que se debe formalizar jurídicamente la elección directa del alcalde para que práctica y decisión del electorado coincidan en la realidad política, lo que puede provocar que surjan problemas de inestabilidad en supuestos de alcaldes que no tengan la mayoría del pleno del ayuntamiento. Si además el cambio opera única y exclusivamente sobre la figura de la elección directa del alcalde, sin afectar al resto de los institutos de la forma de gobierno local, puede caracterizarse la modificación como inútil, poco significativa y nada operativa.

Por el contrario, el propio art. 140 CE en el punto inmediatamente anterior establece que los concejales se elegirán por los vecinos mediante un sistema basado en un sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley, que no es formalmente incompatible con un sistema electoral mayoritario, pero que sí que obligaría a introducir una serie de complejidades técnicas y aprendizaje del nuevo sistema por parte de las autoridades electorales o del propio electorado, que en la práctica imposibilitarían o dificultarían su implementación (articulación de distritos uninominales que no responden a un territorio predeterminado, modificación de las funciones constitucionales de los partidos políticos, implantación de un sistema electoral no homogéneo en los diferentes niveles territoriales) y que podrían ser cuestionables con las reglas sistemáticas deducibles de la Constitución (existencia de un modelo unitario de forma de gobierno parlamentaria de carácter multinivel).

En este punto se debe tener en cuenta que la elección directa del alcalde se puede realizar como una elección separada de la de los concejales, o como una elección integrada junto a la de los concejales. En este sentido, la LOREG podría optar por seguir manteniendo el sistema electoral e incluso la forma de gobierno local sin cambiar ninguna de sus características, limitándose a declarar que el alcalde durante el primer año de la legislatura será el cabeza de la lista más votada mediante un sistema de elección automática, produciendo de este modo una elección directa, que no tiene motivo para que afecte a la parlamentarización de la forma de gobierno local. Este alcalde, en caso de una mayoría alternativa en el municipio, podrá ser removido al cabo de un año mediante moción de censura. En cualquier caso, la introducción de

la elección automática y directa del alcalde no requiere cambios en la forma de gobierno, pero no puede resolver los problemas planteados con el intento de introducir la elección directa del alcalde, ya que carecerá de efectos en relación con la estabilidad y gobernabilidad política.

Otra posible opción para configurar la elección directa del alcalde reside en ser operativa en unión a la de los concejales, pero atribuyendo a la lista más votada un premio de mayoría y el número de concejales necesarios hasta alcanzar la mayoría absoluta, de forma que se podrá alcanzar la alcaldía simplemente obteniendo más votos que la primera opción. Este sistema favorece la gobernabilidad, la gestión y la adopción de decisiones, pero sería incompatible con un sistema representativo y pluralista. El sistema no evita que surjan otros problemas como la posibilidad de que se fomente el transfuguismo y, en ciertos casos, se otorgue más importancia al voto de concejales individuales que pueden cambiar el signo de la mayoría en medio del periodo de tiempo del mandato representativo, y con un déficit democrático generalizado por el premio de la mayoría, que puede poner en el poder a una opción que no es mayoritaria en el electorado. Un sistema con premio a la mayoría, técnicamente no requiere hacer cambios en la forma de gobierno, pero tampoco solventa ninguno de los problemas que se tratan de resolver con la elección directa del alcalde (estabilidad o gobernabilidad política), y el riesgo de una declaración de inconstitucionalidad por incompatibilidad con el principio de representación política es muy elevado, precisamente porque se dirige a su misma negación.

También se puede introducir la variante de que las elecciones de alcalde y concejales operen de forma disociada y no simultánea en el tiempo. Si se realiza sin cambiar la distribución competencial del pleno (competencias normativas y presupuestarias, pero también de ejecución y gestión), los problemas de gobernabilidad no se solucionarían, ya que la posibilidad de paralización de la actividad gobernativa y de gestión local permanecería inalterable, con lo que no se produce una corrección de las posibles inestabilidades políticas.

En definitiva, se pueden introducir los cambios que se deseen en el sistema de elección directa del alcalde, con los procedimientos y mecanismos con la profundidad que se quiera, pero lo cierto es que las finalidades que se persiguen no se van a obtener. La introducción de la elección directa del alcalde no requiere que se realicen necesariamente cambios en la forma de gobierno local, pero lo cierto es que si se pretende obtener alguna repercusión se debe barajar el cambio en el régimen de distribución de competencias entre los distintos órganos de gobierno local, y replantear la forma de gobierno y la

regulación de algunos institutos que caracterizan la relación fiduciaria entre alcalde y pleno del ayuntamiento.

Como se puede comprobar con facilidad, la introducción de una elección directa del alcalde se puede realizar con o sin modificación del régimen de organización y funcionamiento local, con o sin modificación del régimen de atribución y distribución de competencias entre los órganos locales, con modificación o no de la relación fiduciaria entre el alcalde y el pleno del municipio a través de la decisión de todos concejales. Ahora bien, si tan solo se pretende garantizar que al inicio del mandato se garantice que será alcalde el líder de la lista más votada, y sin ninguna modificación más del sistema o de la forma de gobierno, no se requiere introducir más modificaciones que la elección automática y directa como alcalde del líder de la lista más votada en las elecciones locales. Si se quiere dar plena efectividad a la elección directa del alcalde, se deben introducir muchas más modificaciones en todos los aspectos mencionados, lo que implicará eventualmente reducir atribuciones a los distintos órganos locales y suprimir los elementos de parlamentarización de la forma de gobierno local, para reconvertirla en una forma de gobierno presidencialista, no excesivamente compatible con la forma de gobierno introducida en la Constitución y generalizada a todos los niveles territoriales de gobierno.

Las interrelaciones entre el electorado y los órganos de gobierno locales instrumentalizadas a través del sistema electoral local, y las relaciones internas entre los distintos órganos locales que se articulan a partir de los elementos básicos de la forma de gobierno local, son dos elementos profundamente interconectados y que pueden convertir en inoperativa una reforma electoral, en el caso de que no se interrelacionen y evalúen las consecuencias y la coherencia entre las modificaciones operativas en uno u otro sistema.

2. La exigencia constitucional de una forma de gobierno parlamentaria multinivel

No se puede dejar de valorar en este contexto, y de forma sistemática, que la Constitución ha establecido como forma política del Estado español la monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE). Esta fórmula se plantea sin exclusión de ninguno de los entes en los que se organiza territorialmente el Estado, ya que el propio art. 137 CE establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se

constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Aunque este precepto podría ser interpretado en el sentido de que la forma de gobierno parlamentaria requiere como mínimo la existencia de la elección de un Parlamento, como criterio de base para que se pueda establecer una relación fiduciaria entre Parlamento y presidente de Gobierno, lo cierto es que se pueden plantear los supuestos en los que se hace necesaria una relación fiduciaria entre distintos órganos para la designación de un presidente o alcalde.

En un sentido similar, a nivel autonómico el art. 152 CE establecía una forma de gobierno parlamentaria para las comunidades autónomas que accedieran por la vía del art. 151 CE, que por aplicación del principio dispositivo se extendió a todas las comunidades autónomas, ya que en todas ellas se estableció un Parlamento como base de la forma de gobierno que implicaba la elección de un Presidente por dicho órgano entre sus miembros. La extensión de la forma de gobierno parlamentaria a todo el nivel territorial autonómico fue una decisión de desarrollo constitucional, que era operativa en la medida en que existiera una actividad parlamentaria y una relación fiduciaria entre los diversos órganos, es decir, una actividad que no fuera meramente ejecutiva y que comportara la adopción de decisiones políticas en todo el nivel autonómico.

Llegados a este punto, se debe evaluar si caben a nivel territorial formas de gobierno distintas de la parlamentaria en nuestro sistema constitucional, ya que el art. 1.3 CE puede considerarse un principio constitucional de carácter general cuando se pretende introducir una forma de gobierno presidencialista, y se afirma que no existe ninguna norma expresa en la Constitución que lo impida. Sin embargo, la realidad es que se realizó una opción como principio constitucional de carácter estructural a favor de la forma de gobierno parlamentaria, sin excluir de forma expresa a ningún nivel territorial del poder. De hecho, la realidad ha conducido a regular una forma de gobierno parlamentaria en todos los niveles, incluido el local. En mi opinión, incluir en el nivel local una forma de gobierno presidencialista sería incompatible con el principio establecido en el art. 1.3 CE, que requeriría por lo menos de una norma expresa y especial que la autorizara a nivel local en el propio texto constitucional.

En este sentido, si la introducción de la elección directa del alcalde se realiza mediante una variante que implique introducir una forma de gobierno presidencialista, se debería contemplar la realización de una reforma constitucional que regule expresamente dicha posibilidad, ya que la opción cons-

titucional por una forma de gobierno parlamentaria con carácter general es deducible del art. 1.3 CE, cosa que no ocurre con formas de gobierno presidencialistas.

Desde un punto de vista político, tampoco ha sido evaluado el engarce político de una forma de gobierno parlamentaria a nivel estatal o autonómico, con una elección directa del alcalde basada en un sistema presidencialista. La homogeneidad de la forma de gobierno a todos los niveles evita tensiones entre legitimidades distintas, todos los niveles sufren los mismos beneficios e idénticas cargas al utilizar las mismas reglas sobre forma de gobierno. Sin embargo, sí que se podrían producir dichas tensiones con cambios en la forma de gobierno local que introdujeran un sistema presidencialista en situaciones conflictivas entre alcaldes y presidentes estatal o autonómico, ya que se podrían esgrimir choques entre diversas legitimidades, directa en el caso del alcalde e indirecta en los presidentes, a pesar de tener un rol institucional mucho más relevante. De todos modos, desde el punto de vista de ciudadanía, siempre es más comprensible y preferible que las reglas sobre forma de gobierno sean similares y homogéneas en los diversos niveles del poder, que si se opta por un modelo con unas diferenciaciones no siempre justificables.

3. El alcance de la autonomía local como parámetro de la elección directa del alcalde

La introducción de una elección directa del alcalde debe ser encuadrada en las características y condiciones en las que es operativa la garantía institucional de la autonomía local, a partir de los criterios de interpretación del Tribunal Constitucional. Desde sus primeras sentencias, el alto Tribunal ha considerado que la autonomía hace referencia a un poder limitado. La autonomía no es soberanía, de forma que el ámbito de estos poderes autónomos se circunscribe a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo (STC 4/1981 FJ 3).

En general, los órganos locales se regulan por el legislador básico estatal o autonómico, de forma que su configuración institucional concreta se refiere al legislador, al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. En consecuencia, la autonomía local se concreta en una garantía institucional, lo cual

supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias (SSTC 84/1982 y 170/1989). Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio (SSTC 84/1982, 170/1989, 148/1991 y 46/1992). De modo que el reconocimiento de esas potestades es el contenido mínimo (en función de los intereses que debe tutelar) de la garantía institucional de la autonomía local, que, como concepto jurídico indeterminado, debe concretarse en tiempo y lugar por el legislador.

El reconocimiento de la autonomía local como garantía institucional ha conllevado el reconocimiento, en el art. 2 LBRL, de una cláusula genérica de atribución competencial a los entes locales, de forma que la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, deberá asegurar a los entidades locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local. De este modo, en el art. 4 LBRL se establece una lista de los ámbitos materiales donde deben recaer sus competencias, incluyendo potestades genéricas y de carácter político sometido a criterios de oportunidad; es decir, sus actividades no tienen únicamente carácter ejecutivo o reglado.

La garantía institucional de la autonomía local se ha visto reforzada con la introducción, en el art. 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, de un nuevo proceso, el conflicto en defensa de la autonomía local, que constituye una “vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional” (STC 240/2006). Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de “la autonomía local constitucionalmente garantizada”, de forma que no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales. No obstante, la introducción de este proceso permite afirmar que un contenido constitucional de la autonomía local, por mínimo que sea, existe como parámetro de control de la actividad legislativa de configuración, es decir, la concreción de la autonomía local no se puede realizar de forma ilimitada por el legislador, ya que es previsible que pueda intervenir en su

control el Tribunal Constitucional, interpretando la Constitución con criterios literales, sistemáticos o históricos.

Para profundizar en la esencia del concepto de la autonomía local, probablemente sea útil, por el valor de instrumento jurídico internacional que posee, acudir al texto de la Carta Europea de la Autonomía Local, que define la autonomía local en su art. 3 como el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos. El art. 2.1 LBRL establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

La doctrina defiende, aunque no sea pacífico, el reconocimiento de la autonomía en su doble carácter administrativo y político, de forma que la autonomía local da expresión no a una mera autonomía administrativa, sino a una autonomía política, si bien su ámbito de expresión es inferior al determinado en los ordenamientos estatal y autonómico.

En este sentido, se debe determinar si la autonomía local como garantía institucional tiene consecuencias en la forma de gobierno aplicada en el ámbito local como concepto admisible constitucionalmente. En este sentido, parece claro que los arts. 140 y 141.2 CE diferencian explícitamente entre Gobierno y Administración, por lo que es deducible que las entidades locales tienen que contar con órganos de gobierno que ejerzan una función de dirección política de la Administración local. Desde luego la preeminencia y la importancia cuantitativa de las competencias de carácter administrativo serán muy elevadas, pero no son obstáculo para reconocer que las Administraciones locales adoptan actos y decisiones con arreglo a criterios políticos, que actualmente recaen a efectos de forma de gobierno en la designación del alcalde y en la aplicación de los elementos deducibles de la relación fiduciaria, es decir, moción de censura y cuestión de confianza, o incluso actos de exigencia de responsabilidad política y control ejercido por los diferentes grupos políticos.

cos que forman parte de las entidades locales. Estos elementos forman parte del diseño institucional articulado por el legislador, y se estructuran como elementos necesarios de la función de control en la autonomía política.

En cualquier caso, aunque se ha discutido doctrinalmente sobre si la autonomía local implica exclusivamente la existencia de actos de carácter ejecutivo, gubernativo o administrativo, o si es necesario también incluir la existencia de actos de carácter político, actualmente creo que es específico incluir como parte integrante de la garantía institucional la existencia de actos de carácter político, es decir, ámbitos en los que la decisión municipal no obedece a la ejecución o cumplimiento de normas estatales o autonómicas, sino a una decisión abierta y propia de los órganos locales, el pleno, que no se ajusta a una justificación y configuración normativa en su contenido. De este modo, en esencia, la autonomía local no es una mera autonomía administrativa, sino una autonomía política que comprende una dirección política, pero también unas competencias y atribuciones definidas, una forma de gobierno representativa, un diseño institucional, una autonomía financiera y presupuestaria o un sistema de responsabilidad política. Estos elementos pueden ser desarrollados por el legislador, pero debe respetar los principios constitucionales de carácter general en una materia tan parca y escasamente regulada por la Constitución como es la de autonomía local.

A pesar de que constitucionalmente el alcance de la garantía institucional de la autonomía local se ha dejado que sea concretado por el legislador básico estatal o el autonómico, no se puede negar que existe un mínimo de regulación institucional que afecta al ámbito municipal que no puede dejar de ser aplicado y que deberá ser concretado por el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia. Además, cualquier regulación deberá ser coherente con una interpretación sistemática de la Constitución, sobre todo en relación con los principios de carácter más general, que eventualmente pueden impedir regulaciones contradictorias con la evolución o tradición de nuestro municipalismo, si es que a la vez presentan incoherencias con los conceptos de representación, responsabilidad o control político deducibles del texto constitucional. En este sentido, los anteriores criterios en relación con la forma de gobierno parlamentaria en general, son especialmente aplicables a modificaciones de la forma de gobierno local.

Aun admitiendo que el modelo de regulación de la autonomía local es constitucionalmente abierto y concretado por el legislador, no puede ser considerado tan abierto como para negar todo contenido constitucional por mí-

nimo que sea o simplemente admitir cualquier configuración legislativa que pueda entrar en contradicción o incoherencia con reglas y principios constitucionales, sobre todo en ausencia de concreción constitucional sobre el alcance de la elección directa del alcalde y sobre todo en relación con la forma de gobierno local.

4. Las implicaciones en el principio de representación política de la elección directa del alcalde

El principal argumento que se utiliza para introducir la elección directa del alcalde es conseguir una mayor estabilidad gubernamental en el municipio. En nuestro actual sistema, esa presunta estabilidad se establece y mantiene a través de una mayoría de apoyo de los concejales. Sin embargo, sin otros elementos añadidos que afecten a la forma de gobierno local al margen de la elección directa del alcalde, no se puede obtener el efecto de una mayor estabilidad. Desde otra perspectiva más política, lo cierto es que el sistema electoral local ha sido eficaz, ya que en el caso de que una opción política no obtenga la mayoría absoluta, se favorece en nuestra forma de gobierno parlamentaria que se forme un gobierno de coalición, mientras que las normas de responsabilidad política favorecen su continuidad.

El sistema electoral local actual, desde el punto de vista del fomento de la estabilidad, ya tiene un criterio corrector importante con la barrera mínima elevada al 5 %, que es bastante efectiva en la mayoría de los municipios de carácter pequeño y medio, aunque menos efectiva en grandes ciudades, con múltiples opciones representativas y un gran número de concejales a elegir. De todos modos, la barrera mínima en las elecciones locales reduce las opciones que obtienen representación política.

En este sentido, el argumento de la estabilidad política es inseparable del criterio de la representación política, de forma que, dependiendo del modo en que se estructure el sistema electoral y se apliquen los criterios representativos, se obtendrá en el sistema una mayor o menor estabilidad política y gubernamental.

La introducción de una elección directa del alcalde debe realizarse, para que sea efectiva, acompañada de otros criterios que favorezcan la gobernabilidad a lo largo del mandato, lo que conlleva que se debe introducir algún criterio compensatorio en la elección de los concejales. En este sentido, se ha

planteado la posibilidad de recurrir al premio de la mayoría, es decir, otorgar directamente a la lista del alcalde la mayoría absoluta y repartir el resto de los concejales proporcionalmente con las candidaturas no triunfantes. También se ha planteado como posible alternativa, ya que la elección directa del alcalde puede implicar un sistema mayoritario, la posibilidad de introducir directamente un sistema mayoritario en la elección de los concejales, para que resulten coherentes y compensados.

Ambas posibilidades se van a enfrentar a un escrutinio constitucional sobre el concepto de representación política, con una clara tendencia en nuestro sistema a quedar más garantizada en un sistema de carácter proporcional. En nuestro sistema constitucional reciente, la representación proporcional, unida a una necesidad de respeto del pluralismo político, ha implicado una utilización de parámetros y cánones extendidos y utilizados a todos los niveles de gobierno a través de una interpretación sistemática de la Constitución. Este hecho, en unión a figuras conectadas al control y la responsabilidad política también aplicadas en todos los niveles de gobierno, imposibilitaría la coherencia constitucional mediante la introducción de un sistema electoral mayoritario, ya fuera a través de la técnica del premio de la mayoría, que es la negación directa del propio concepto de representación política surgida de la voluntad directa de los electores, o de la elección mayoritaria directa de los concejales, que implicaría un cambio de parámetro de principios, procedimientos y normas generales del Derecho Electoral. En el caso de que se quiera adoptar una reforma de este calibre, solo sería admisible cuando fuera realizado a través de un cambio o reforma constitucional.

La idea de sufragio igual y de representación proporcional que se ha utilizado hasta el presente, se puede considerar integrada en la garantía institucional de la autonomía local, hasta el punto de que desnaturalizaría los institutos desarrollados y utilizados durante el periodo democrático si se introduce un sistema electoral mayoritario generalizado a los concejales, a través de una reforma legal. Este hecho, con independencia de las contradicciones internas que puede ocasionar en el sistema electoral, no evita que puedan generarse nuevos problemas de estabilidad gubernamental, ya que en el fondo depende de que se genere una mayoría en el consistorio, no del sistema electoral utilizado. De este modo, optar por introducir un sistema electoral mayoritario en el nivel local requeriría cambios de mayor calado que, en casos como el presente que afecta a la autonomía local como concepto abierto, deberían ser realizados por vía de una reforma constitucional, al implicar una modificación de criterios asentados y tradicionales, y, al mismo tiempo, ser constituti-

vos de una norma especial frente a los principios generales de representación política, proporcionalidad y forma de gobierno parlamentaria.

Es cierto que la Constitución no dice nada sobre la forma de gobierno local, y que los parámetros del sistema electoral son mínimos, pero no es menos cierto que siempre ha optado por una representación proporcional con carácter generalizado, y por un sufragio universal, libre, igual, directo y secreto para todos los niveles de Gobierno, incluido el local, para la elección de los concejales, en un sistema de autonomía local reconocida como garantía institucional. Los cambios, sin modificar los principios y valores constitucionales, requieren normas concretas y especiales en la propia Constitución, si se quiere que sean operativos y efectivos.

La aplicación de la representación política se ve expresamente establecida en los arts. 140 y 141.2 CE, al establecer que los órganos de gobierno locales tendrán carácter representativo. En este sentido, cualquier cambio normativo que se quiera introducir debe ser coherente con la doctrina de la representación política desarrollada por el Tribunal Constitucional, convirtiéndose en uno de los parámetros de su constitucionalidad.

Por otra parte, los concejales deben ser elegidos por un sistema basado en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Seguramente introducir un sistema mayoritario en la elección de los concejales, desde un punto de vista de su regulación y eficacia, obliga a tener como parámetro de control propio de estos sistemas al principio del sufragio igual, es decir, a la configuración de distritos electorales sin diferencias cuantitativas en la población que se elige, y a un sistema de diseño electoral del marco territorial para el cual no se está preparado de una forma práctica, ya que las demarcaciones electorales siempre han sido fijas y previamente dadas de forma objetiva en nuestro sistema electoral (municipio, provincia, comunidad autónoma o Estado), no fruto de un cálculo por una comisión administrativa o técnica. Al margen de tener que modificar amplias normas de la LOREG, la introducción de un sistema mayoritario en el ámbito local implicaría un conjunto de cambios en la normativa procedural y técnica, e incluso como veremos de las reglas de atribución de competencias de los órganos locales y en sus relaciones institucionales. En cualquier caso, la necesidad de rediseñar en cada elección los distritos electorales constituiría un cambio técnico de gran magnitud y generaría una conflictividad judicial considerable, por los peligros y acusaciones de *gerrymandering* que provoca.

En este contexto, no se debe olvidar que los concejales son elegidos de forma separada al alcalde y que cuentan con legitimidad democrática directa, incluyendo por ser representantes políticos derechos individuales consolidados constitucionalmente para el ejercicio de funciones del control municipal, su plena participación en los plenos, deliberando y ejerciendo plenamente el derecho de voto (STC 169/2009). Este conjunto de derechos individuales y de competencias y atribuciones políticas al pleno forman parte del contenido de la garantía institucional de autonomía local de carácter político, y, de igual modo que la moción de censura local, cualquier restricción implicaría una infracción del derecho fundamental de acceso y participación en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos derivados del art. 23.2 CE (STC 81/2012). En este sentido, por la vía individual de la representación política, por más que se considere que el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, no se permite modificar sin justificar constitucional y estrictamente los derechos individuales consolidados de los representantes políticos. La supresión objetiva de los contenidos de las prácticas de la forma de gobierno local, no puede implicar que se vacíen de contenido los derechos de los cargos representativos a ejercer su función.

5. La nula incidencia de la elección directa del alcalde en la democracia participativa

Se ha planteado, como uno de los argumentos justificativos de la introducción de la elección directa del alcalde, el que pueda favorecer la democracia participativa, ya que la decisión final del proceso electoral se estructura sobre la base de una legitimidad democrática directa, al depender la decisión final de la voluntad del electorado.

La democracia participativa a nivel local se ha intensificado recientemente a través de la introducción en la LBRL de diversos mecanismos e instrumentos, como la información pública, la audiencia a los ciudadanos, la participación en órganos, las consultas populares, las consultas informativas o la iniciativa popular que permite proponer a los municipios proyectos normativos municipales.

En este sentido, se plantea la elección directa del alcalde como un instrumento más de profundización en la democracia participativa, pues la mejora, al ser el resultado directo de la voluntad libre del electorado. De este modo se destaca que los otros instrumentos de democracia participativa a nivel local

pueden ser fruto de grupos de interés o de instrumentalización de determinados sectores, de forma que no siempre se conectan con la voluntad general.

No obstante, sin negar la veracidad de estos argumentos, hay que matizar, en primer lugar, que para la efectividad del sistema se precisaría disminuir el peso de los partidos en la designación del líder de la lista, generalmente a través de listas desbloqueadas o abiertas. En este sentido, si es significativo el criterio de la democracia participativa, debería disminuir la presencia o importancia de los partidos en el proceso electoral, ya sea a través de la designación de candidatos o de los requisitos actuales para su presentación, que favorecen las candidaturas de partidos. Además, el actual planteamiento deducible de la LOREG, con elección simultánea de alcaldes y concejales, podría ser contradictorio con la elección directa de un alcalde, ya que en el actual sistema no se sabe de antemano quién va a ser en último extremo el alcalde, pero una exigencia de vinculación con criterios de democracia participativa implicaría no poder realizar cambios en la decisión del electorado, e introducir reglas que permitieran respetar su voluntad.

En consecuencia, es necesario retornar a la tesis de fondo: si se desea la introducción de una elección directa del alcalde sin grandes cambios, es inviable también desde el punto de vista de la democracia participativa, si no se refleja en un cambio general de todo el sistema institucional de carácter local.

Desde un punto de vista más teórico, se puede cuestionar el mismo hecho, es decir, la elección directa del alcalde no deja de ser un mecanismo de democracia representativa y todos los representantes dependen de la voluntad del electorado. En realidad, introducir un sistema de elección directa del alcalde no se debería relacionar con mecanismos de democracia participativa que interactúan directamente con el ejercicio del poder y del Gobierno, más que con la designación de representantes o gobernantes.

6. La necesidad de modificar el sistema de responsabilidad política local por la introducción de la elección directa del alcalde

En este punto, se debe valorar el tema de la introducción de una legitimidad directa del alcalde y sus repercusiones generales para la relación fiduciaria, que dependerá del electorado y no de los concejales, lo que puede eliminar o modificar los elementos conectados a responsabilidad política. De este modo, un sistema basado en la elección directa del alcalde implicaría que la moción

de censura debería ser inoperativa, ya que modificaría la relación básica del nombramiento por parte del elector.

De todos modos, volviendo al argumento básico justificativo de la introducción de la elección directa del alcalde, la moción de censura constructiva imperante en nuestro sistema no es un instrumento que genere por sí mismo inestabilidad política, sino que, por el contrario, se ha considerado tradicionalmente un elemento que facilita y garantiza la continuidad de los Gobiernos y el mantenimiento en este caso de las alcaldías. Evidentemente, el nuevo alcalde fruto de una censura carecería de una legitimidad directa en el electorado, al ser designado por el pleno. No obstante, desde el punto de vista político, el hecho de que líderes políticos de opciones distintas de las vencedoras en el proceso electoral se puedan poner de acuerdo para no respetar, mediante pacto o acuerdo, las preferencias de los electores, solo puede provocar alejamiento y malestar en el propio electorado.

En los sistemas de carácter presidencialista con elección directa del alcalde, para obviar posibles conflictos, se introduce el mecanismo de la revocación (*recall*), es decir, someter a una votación popular la responsabilidad política a través de una solicitud de una parte del electorado y volver a votar en medio de la legislatura, que se puede hacer mediante una votación simple de censura o una general y más habitual para volver a elegir un nuevo alcalde.

En cualquier caso, la moción de censura constructiva en nuestro sistema ha sido concebida en todos los niveles como un instrumento de control político y de exigencia de responsabilidad política del alcalde por parte del pleno, es decir, como un mecanismo de relación entre los órganos de gobierno municipal (STC 81/2012), pero que al mismo tiempo es un instrumento racionalizador de la estabilidad gubernamental. En definitiva, es un instrumento para constatar si ha cambiado la mayoría gubernamental a lo largo del periodo del mandato representativo local, pero también para designar a un nuevo alcalde. Asimismo, la cuestión de confianza es un instrumento para constatar que se sigue manteniendo la mayoría gubernamental. Ambos instrumentos forman parte de la denominada relación fiduciaria entre el pleno del municipio y el alcalde como primer mandatario. La principal cuestión es determinar la compatibilidad material entre estos instrumentos de mantenimiento o supresión de la relación fiduciaria, que, en último extremo, depende de la decisión de los concejales con una elección directa del alcalde por parte del electorado.

En este punto la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido clara en torno al concepto de representación política, en virtud del cual el cese de un cargo público representativo como resultado de sufragio no puede realizarse ni depender de una voluntad ajena a los electores (SSTC 5/1983 y 10/1983). Dicha doctrina, con carácter general, define el alcance de la representación política, por lo que, salvo cambio de criterio por parte del Tribunal Constitucional, si el alcalde es elegido directamente por los electores, ni los partidos políticos ni los concejales mediante decisión podrán cesarlo por decisión política, lo cual no excluye vías no políticas o causas legales, ni por supuesto la introducción de un sistema de revocación popular.

Este sistema de revocación, propio de la democracia directa, es aplicado en nuestro sistema en el ámbito del concejo abierto (art. 197.4 LOREG), pero se trata no de un instrumento propio de la democracia representativa, o en general de la representación política, sino de un instrumento de democracia directa para destituir al alcalde por parte del propio cuerpo electoral. Su operatividad en municipios basados en dicho peculiar sistema es comprensible, pero basta entrar al primer requisito sobre número de firmas para presentar el escrito de moción de censura (se exige la mayoría absoluta de los electores, dejando al margen si debe ser el mismo censo el de la elección directa que el de la revocación posterior) para determinar su inaplicabilidad práctica en municipios de mayor tamaño. Como regla, un alcalde elegido directamente no precisa obtener una mayoría absoluta del electorado, ya que dependerá del modelo en que se estructure el proceso electoral, que puede ser a una o dos vueltas, y solo en este segundo sistema se exige la mayoría absoluta. Ahora bien, un proceso de revocación a dos vueltas nunca ha sido previsto a nivel comparado.

Desde una perspectiva funcional, la introducción de un sistema de elección directa del alcalde implica que esta elección siempre sea directa, es decir, no se puede mezclar con un sistema en que un alcalde posterior sea fruto de una elección de segundo grado mediante una moción de censura constructiva. En definitiva, los sistemas de elección y cese deben mantener una relación de coherencia.

La cuestión de confianza en nuestro sistema responde principalmente a garantizar el mantenimiento de una mayoría de apoyo, de modo que si su legitimidad proviene del electorado, también carece de sentido plantear su continuidad al pleno, debido a que si no triunfa la cuestión de confianza obligaría a una nueva elección directa del alcalde por los argumentos planteados

anteriormente, ya que no sería coherente una designación de alcalde por parte del pleno si precisa una legitimidad directa del electorado.

No obstante, en nuestro sistema la cuestión de confianza de ámbito local va unida en su planteamiento a la aprobación de un proyecto normativo, es decir, sería como una solicitud de votación global sobre una decisión normativa o los presupuestos municipales para forzar su aprobación, o una nueva designación de alcalde por el cese automático del anterior en caso de ser rechazada la cuestión. Este aspecto, introducido a nivel local y en algunos sistemas autonómicos, de vincular la cuestión de confianza a la aportación de una decisión normativa, puede tener una mayor coherencia y mantenimiento si se introduce la elección directa del alcalde, aunque con un grado elevado de rediseño de la figura, sin conexión con su significado en la relación fiduciaria y, en consecuencia, pudiéndose plantear la eliminación de las consecuencias, como el cese del alcalde en caso de que se pierda la cuestión.

Este hecho invita a pensar que no se puede introducir la elección directa del alcalde sin rediseñar el conjunto de la organización y funcionamiento y el régimen de atribuciones de los órganos locales, haciendo inviable la forma de gobierno local tal como la conocemos en la actualidad. La reforma debe ser de tanta intensidad que puede ser cuestionable su propia existencia y compatibilidad constitucional con el funcionamiento de principios constitucionales como la representación política, la opción por formas de gobierno parlamentarias o incluso el alcance de la propia garantía institucional de la autonomía local. La intensidad de reforma es tan elevada que requeriría que fuera abordada en una reforma constitucional para que fuera realmente operativa y no discutida desde un punto de vista político y normativo.

7. Las repercusiones de la elección directa del alcalde en la organización, funcionamiento y atribuciones de competencias de los órganos locales

La introducción de la elección directa del alcalde también se ha justificado porque se conseguirá un reforzamiento de sus atribuciones ejecutivas. Dejando al margen que en los últimos años, en la medida en que la gestión local ha sido más compleja, ya se han producido sucesivas reformas por la vía de la LBRL para reforzar este papel de atribuciones ejecutivas al alcalde o a la junta de gobierno local, lo cierto es que este hecho demuestra que no se re-

quiere conectar la elección directa con la finalidad de una mayor atribución de funciones ejecutivas al alcalde.

No obstante, sí que se debe valorar que, sea cual sea el alcance de la introducción de una elección directa del alcalde, el núcleo de las decisiones de carácter político que adopta un municipio deberán seguir siendo adoptadas por el pleno. En este sentido, la gestión local es efectiva y operativa en la medida en que se coordine con las funciones normativas de aprobación de ordenanzas y reglamentos o con la aprobación de los presupuestos. Estas decisiones, unidas a la posibilidad de que la oposición realice funciones de control político, difícilmente justifican que se pueda atribuir directamente al alcalde su ejercicio en una perspectiva democrática, ni siquiera en términos de excepcionalidad, que tampoco es requerida en el ámbito local. Sin normas o presupuestos las decisiones ejecutivas del alcalde son inoperativas en la práctica, y sea cual sea la forma de gobierno por la que se opte, no se pueden atribuir al alcalde las funciones normativas o presupuestarias. En la práctica, para obtener eficacia se deberá modificar el sistema de elección de los concejales, que deberá ser mayoritario, con las dificultades constitucionales y de coherencia que implicaría para un sistema de representación política articulado en base a la proporcional.

El modelo tradicional de organización de los municipios responde al denominado de asamblea o corporativo, es decir, el alcalde es competente para la dirección política del gobierno y la administración municipal (art. 21 LBRL), mientras que el pleno es el órgano encargado de las potestades normativas y funciones de planificación (art. 22 LBRL). La junta de gobierno local es órgano de apoyo y asistencia al alcalde con funciones delegadas (art. 20.1.b y 23 LBRL).

La reforma de la LBRL (Ley 11/1999) implicó un cambio en el régimen de organización y atribución de competencias a los órganos locales, en el sentido de incrementar las funciones de gestión y ejecutivas del alcalde, que venía ejerciendo el pleno, a cambio de aumentar las competencias del pleno en las funciones de control, no solo en el sentido de facilitar el debate y la votación de las mociones de censura e introducir la cuestión de confianza, sino también de introducir la función de control del pleno sobre la gestión ejecutiva. El alcalde ejerce las potestades propias sobre la organización administrativa local, de forma que los concejales o la junta de gobierno local en caso de existir ejercen potestades administrativas por delegación del alcalde.

En este sentido, la introducción de una elección directa del alcalde no se puede justificar en un aumento de las funciones ejecutivas del alcalde, ya que fueron operativas en un pasado, con la reforma de 1999. No obstante, hemos podido observar, dependiendo del sistema de elección directa por el que se opte, que sí que puede ser necesario introducir cambios en las funciones de control que ejerce el pleno, hasta el punto de convertir a los principales instrumentos diseñados actualmente en completamente inoperativos. De hecho, la inexistencia en el ámbito local de la disolución anticipada del pleno favorecía la mayor estabilidad política de los municipios, que ha sido la principal razón argumentada para introducir la elección directa del alcalde.

Desde otra perspectiva, sea cual sea la opción en relación con la elección directa del alcalde, las funciones normativas o presupuestarias del pleno se mantendrán, de modo que en realidad, para la pretendida garantía de estabilidad política y gubernamental, puede que no se produzcan efectos. Un alcalde en minoría no podrá desarrollar su programa político sin una mayoría en el pleno municipal, ya que la gestión local se puede ver paralizada sin la adopción de las correspondientes decisiones normativas o presupuestarias por el pleno a lo largo del mandato representativo, de forma que se provoca la desnaturalización de una de las finalidades de introducir la elección directa del alcalde.

Estas consideraciones también serían aplicables a los municipios de gran población, a partir de las modificaciones introducidas en el esquema de atribución de competencias operativo a partir de la Ley 57/2003 de reforma de la LBRL. La especificación con precisión de las atribuciones a cada uno de los órganos locales o la atribución compartida de las funciones ejecutivas al alcalde y a la junta de gobierno local (art. 123 LBRL), con capacidad decisoria propia para aprobar proyectos de instrumentos de ordenación urbanística, concesión de licencias o potestad sancionadora (art. 127 LBRL), son los grandes cambios introducidos, que no hacen nada más que profundizar en una forma de gobierno local de carácter parlamentario. Aunque inicialmente los miembros de la junta de gobierno local no debían tener imprescindiblemente la condición de concejal (art. 126.2 LBRL), dicho precepto ha sido recientemente declarado inconstitucional (STC 103/2013 FJ 6).

Hasta cierto punto se hace extraño que algunas de las nuevas funciones del pleno a nivel de control, como la creación de comisiones informativas o las preguntas al alcalde, así como la institucionalización de los grupos políticos, muy conectadas a un sistema parlamentario, puedan seguir manteniendo

su coherencia en un sistema de elección directa del alcalde. Los grupos políticos locales han ido concretando una serie de derechos de carácter colectivo (o incluso individual de los concejales), tanto legislativa como jurisprudencialmente en su alcance, integrados en los derechos deducibles del art. 23.2 CE, que difícilmente pueden ser suprimidos actualmente, que en algunos casos carecerían de relevancia en un sistema de corte más presidencial (financiación de los grupos políticos para su funcionamiento, reparto por grupos políticos de las actividades del pleno, incluidas las de control, y, en general, las potestades canalizadas a través de portavoz). En general se trataría de derechos plenamente ejercibles en una forma de gobierno parlamentaria estructurada a través de grupos, y no tan estructurada en un sistema presidencialista, que tendería a basarse en la actividad individual de los concejales.

En conclusión, la elección directa del alcalde va a tener una incidencia directa en la modificación del régimen de atribuciones competenciales de todos los órganos locales, para fijar su alcance en las nuevas circunstancias de legitimidad.

8. Las modificaciones necesarias en caso de introducir una forma de gobierno local presidencialista

Si se opta por la introducción de una forma de gobierno presidencialista a nivel local, de entrada se debe tener claro que opera a partir de una elección directa del alcalde, y que no va a ser posible la remoción del cargo por una votación del pleno de los concejales, por lo que se deben cambiar con carácter formal las atribuciones competenciales de determinados órganos locales, ya que todas las funciones ejecutivas (incluidas las de las juntas de gobierno local y las de los plenos) dependerán de la voluntad del alcalde, que es quien dirige al ejecutivo. En sentido estricto, los concejales no deberían participar de las funciones ejecutivas, que recaerían estrictamente en la responsabilidad del alcalde, que nombraría a su equipo, que eventualmente podría ser sometido a *hearings* (audiencias con votación de aprobación) del pleno del ayuntamiento.

En este sentido, aunque la función principal del pleno será normativa, deberán existir elementos de intercomunicación entre ambos órganos propios de una forma de gobierno presidencialista, como puede ser el voto por parte del alcalde o la exigencia de una mayoría cualificada para superar dicho voto. También en este contexto es necesario valorar que la introducción de una for-

ma de gobierno a nivel local ocasiona una mayor conflictividad judicial, ya que con independencia de que se pueda introducir un sistema de *impeachment* a nivel local, se debe destacar que basta una condena no firme por delito de prevaricación administrativa para determinar el cese por inelegibilidad sobrevenida de un cargo público representativo (art. 6.2.b, en conexión con el art. 6.4 LOREG).

La introducción de un sistema de *checks and balances* podría ocasionar un aumento de la inestabilidad política, por lo menos una gran variación de los parámetros utilizados actualmente en materia de estabilidad política local. En numerosas ocasiones el gabinete del alcalde deberá buscar los votos de los concejales para concretar mayorías que, en el fondo, disminuirán la presencia de los partidos políticos, ya que el voto es individual de un concejal que contará con una legitimidad democrática directa en su distrito.

Finalmente, se debe destacar que, aunque el sistema presidencialista estadounidense se considere muy estable, lo cierto es que la experiencia de otros sistemas presidencialistas, como los latinoamericanos, tampoco haría aconsejable la introducción de un cambio radical de principios y de forma de gobierno local, ya que son sistemas que han provocado a su vez una inestabilidad y la necesidad de introducir sistemas parlamentarios. Una forma de gobierno presidencialista no aporta estabilidad por sí misma.

9. La opción por la elección automática del alcalde

Seguramente el sistema más adecuado de elección directa de alcalde sin introducción de grandes cambios en el sistema de organización, funcionamiento y atribución de competencias a los órganos locales, es el basado en la elección automática del líder de la lista más votada. La elección de alcalde y concejales es operativa de forma conjunta, recibiendo ambos la legitimidad directa del electorado al mismo tiempo, por lo que no plantea problemas la operatividad de todos los elementos de parlamentarización que caracterizan la actual forma de gobierno local. No se trata de un sistema de elección directa pura, ya que se designa automáticamente como alcalde al cabeza de la lista, pero se designa por la voluntad de los electores de forma directa, pudiéndose modificar dicha designación a lo largo del periodo de mandato por voluntad del pleno.

En realidad, este sistema podría considerarse que participa de elementos directos (se elige a todos los concejales, incluido el cabeza de lista, por volun-

tad del electorado, pero sin una legitimidad directa distinta) e indirectos (es el resultado de la lista el que determina que el cabeza será el alcalde automático, aunque es cierto que no es la decisión en pleno de los concejales). La operatividad de la designación del alcalde es, en definitiva, por mandato legislativo, y, en consecuencia, no lo es por una voluntad directa de los electores en dicho cargo público concreto.

El sistema automático de elección directa de alcalde permitiría que todos los elementos propios de la relación fiduciaria pudieran continuar siendo operativos, sin cambios en la forma de gobierno local. El cese o mantenimiento del alcalde en base a la voluntad o decisión de los concejales no es contrario a que la designación del alcalde sea directamente por un mandato legal, siendo un sistema indirecto que opera por voluntad directa del electorado, por lo que un cambio de alcalde como consecuencia de una moción de censura o cuestión de confianza no parece defraudar, ni conectarse directamente con la voluntad de los electores.

En cualquier caso, la posibilidad de introducir este sistema podría llevar introducir modificaciones en el actual sistema de moción de censura en los municipios, ya sea para limitar su operatividad en el primer año (si es automática la elección y no se deja la posibilidad de configurar una mayoría se podría considerar un fraude) o en el último año del mandato representativo (para evitar que se realice una lectura electoralista de cambios de mayoría). También parece adecuado que, en caso de cambio de alcalde, se respete el orden de las listas entre los diversos candidatos alternativos, sean o no de la misma lista del alcalde. En este sentido, es conveniente la introducción de límites de carácter temporal y personal entre los candidatos alternativos a presentarse, para que no se pueda defraudar el hecho de que se va a producir una elección automática de forma directa entre los cabeza de lista, o, si no es posible, en el orden planteado en la correspondiente candidatura.

Una perspectiva distinta dejaría en manos de los grupos políticos o de los partidos el cambio en la designación del alcalde, por lo que se hace imprescindible la introducción de mecanismos para garantizar una mayor estabilidad en la gobernabilidad, y que eviten que no se pueda considerar un sistema de elección directa automático, al menos en las fases iniciales del mandato o con el orden de candidatos preestablecido.

En relación con la cuestión de confianza, también parece que una elección directa y automática del alcalde no debería replantear la figura, ya que en el

nuevo sistema no respondería tanto a la renovación o mantenimiento de la relación fiduciaria, sino, tal como se planteó con anterioridad, a su vinculación con supuestos tasados conectados a la aprobación de decisiones normativas, como reglamentos orgánicos, ordenanzas fiscales, instrumentos de planificación general de ámbito municipal o presupuestos anuales, lo que facilitaría que pudiera continuar siendo utilizada como instrumento. Ahora bien, su operatividad práctica, así como las consecuencias en caso de no ser aprobada, es decir, el cese automático del alcalde y el nombramiento de un nuevo alcalde, impiden que pueda ser coherente con una elección directa del alcalde, pero no plantean excesivos problemas en un sistema de elección automática.

En realidad, las causas que provocan la introducción de un sistema de elección directa del alcalde no son tan relevantes como para introducir todos los cambios necesarios en aras de una coherencia del sistema. Introducir un sistema electoral mayoritario y una forma de gobierno presidencialista por unas disfunciones que no son tan relevantes como para cambiar sistema electoral, forma de gobierno, atribuciones y organización de los órganos locales, aconseja que sea repensada la reforma. Si se opta por una modificación de mínimos, basada exclusivamente en la elección automática del alcalde en el periodo inicial de su mandato representativo, puede ser más recomendable, ya que los cambios son mínimos.

Tal como se ha planteado, las hipotéticas insuficiencias del actual sistema electoral local no son tales vistas desde una perspectiva histórica, ya que han creado legitimidad y proporcionado representación y gobierno a los ayuntamientos. Los porcentajes de ayuntamientos con inestabilidad política y dificultades de gobernabilidad son muy bajos, a menudo por fenómenos de transfuguismo que ya fueron abordados en anteriores reformas y que no se han evaluado en su eficacia.

10. Bibliografía

CACIAGLI, M., “Cómo elegir al alcalde: una perspectiva comparada”, en MEIL LANDWERLIN, G. y TORRES ALBERO, C. (coords.), *Sociología y realidad social: Libro homenaje a Miguel Beltrán Villalba*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008, págs. 369-379.

DELGADO DEL RINCÓN, L. E., “La ‘parlamentarización’ de la forma de gobierno local: la reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo”, *Revista de Administración Pública*, n.º 189, 2012, págs. 331-364.

DÍEZ SASTRE, S., “La elección directa del alcalde en Alemania”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, págs. 233-254.

GARCÍA, M. J., “La elección directa del alcalde en el régimen local: justificación, alcance y repercusiones”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 91, 2011, págs. 205-258.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., “La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, *Revista de Derecho Político*, n.º 52, 2001 (ejemplar dedicado a: El sistema electoral), págs. 205-246.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La forma de gobierno local: ¿cambio o continuidad?”, *Anuario del Gobierno Local 2001*, págs. 137-158.

PALLARÉS I PORTA, F., “El sistema electoral local en España: balance hacia el futuro en perspectiva comparada”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, págs. 211-230.

SALAZAR BENÍTEZ, O., “Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal”, *Administración & Ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 1, n.º 2, 2006, págs. 151-173.

SALAZAR BENÍTEZ, O., *El sistema de gobierno municipal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

SALVADOR CRESPO, M., “La forma de gobierno local en España”, en RUIZ-RICO RUIZ, G. y GAMBINO, Silvio (coords.), *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 723-758.

La reforma del régimen electoral local: el alcalde entre la elección directa y la designación automática

Petra Mahíllo García

Secretaria general de la Diputación de Barcelona

Alfredo Galán Galán

Profesor titular acreditado catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. El contexto de una controvertida propuesta: regeneración democrática y forma de elección de los alcaldes. 2. Reflexiones para el diseño de una futura propuesta: las claves de la reforma electoral local. 3. A modo de conclusión: los condicionantes de una futura reforma.

1. El contexto de una controvertida propuesta: regeneración democrática y forma de elección de los alcaldes

Hace unos meses, el Gobierno introdujo en la agenda política la propuesta de modificación de la forma de elección de los alcaldes en nuestro país. Iniciativa que se justificaría en la necesidad de impulsar una “regeneración democrática”, en un contexto caracterizado por la acentuada debilidad del sistema institucional, lastrado por la creciente aparición de casos de corrupción, así como por el desgaste del sistema de partidos tradicionales, acompañado de la irrupción en la escena de nuevas y pujantes fuerzas políticas capaces de canalizar un generalizado descontento de la población.

No es este el lugar adecuado para indagar acerca del significado que deba darse a esa “regeneración democrática” pretendida, como tampoco para valorar la necesidad de llevarla a cabo o el acierto de la estrategia seguida por

el Gobierno para conseguir dicho objetivo. Nos vamos a limitar, por tanto, a realizar alguna breve consideración sobre la propuesta gubernamental de modificar la forma de elección de los alcaldes, en la medida en que puede servir de punto de partida a nuestro estudio:

- 1) *Coherencia de la propuesta de reforma con la finalidad declarada de “regeneración democrática”.*

La propuesta de reforma del sistema electoral municipal, y en concreto la forma de elegir a los alcaldes, debe ser coherente con la finalidad pretendida: la “regeneración democrática”, lo que, aplicado al nivel de gobierno que aquí interesa, debe interpretarse como un fortalecimiento de la democracia local. Es importante tener en cuenta esta consideración, por la razón de que no cualquier reforma del mecanismo de elección del alcalde traerá como consecuencia una mejora del sistema en términos de democracia o, lo que es lo mismo, del grado de legitimación democrática de la figura del alcalde. Más tarde nos ocuparemos de advertir, en efecto, que tiene efectos bien distintos; desde esta perspectiva, avanzar hacia un sistema de elección directa o bien hacia otro de designación automática como alcalde del candidato que encabeza la lista más votada en las elecciones municipales correspondientes.

- 2) *Imprecisión de la propuesta de reforma.*

La propuesta de reforma del Gobierno, hasta donde nosotros conocemos, no ha sido concretada en detalle. En efecto, ha sido anunciada por sus impulsores, y reiteradamente recogida por los medios de comunicación, como un cambio hacia la elección directa de los alcaldes. Pero tal expresión se utiliza en un modo inexacto, puesto que, en realidad, lo que parece buscarse es asegurar que pueda gobernar en los ayuntamientos la fuerza política más votada, esto es, que sea alcalde el candidato de la lista que haya obtenido un mayor número de votos populares en las correspondientes elecciones. Con ello se querría evitar que la elección del alcalde pudiera ser decidida mediante pacto por las fuerzas políticas minoritarias. En cualquier caso, y esto es lo que pretendemos subrayar aquí, la imprecisión de la propuesta hace inviable realizar de ella una valoración técnica en profundidad.

- 3) *Alcance limitado de la propuesta de reforma: modificación de la forma de elección de los alcaldes.*

A pesar de su imprecisión, parece claro que la propuesta de reforma es de alcance limitado, puesto que tiene un objeto muy concreto: modificar la

forma de elección de los alcaldes. Se circumscribe, pues, a los municipios, sin afectar al resto de tipos de entidades locales. Y además, en lo que respecta al nivel municipal, se debate tocar un solo instrumento de la compleja orquesta que forma el régimen electoral local. Más abajo tendremos ocasión de volver sobre este punto y de señalar líneas de reflexión de cara a una futura reforma general del sistema electoral municipal, desde luego, pero también del local en su conjunto.

La propuesta gubernativa de reforma ha sido recibida con una manifiesta hostilidad por la oposición política y también con frialdad, cuando no con un claro rechazo, desde el mundo local. Aun a riesgo de simplificar un debate que siempre es más complejo en la realidad, las críticas esgrimidas pueden resumirse del modo siguiente. Hacemos la advertencia, sin embargo, de que en este trabajo nos limitamos a recoger, con afán meramente descriptivo, lo que parece constituir la tónica general de dichas críticas, sin entrar aquí en su valoración en cuanto al fondo, y sin que necesariamente presuponga que las compartimos:

1) *La posible existencia de una doble intención en los impulsores de la propuesta de reforma.*

Se acusa al Gobierno de tener una intención escondida, es decir, de perseguir con la reforma una finalidad distinta a la declarada. El objetivo real no beneficiaría al interés general, mediante una mejora de la democracia local, sino que jugaría a favor del interés particular del partido impulsor de la reforma. Ante el temor de no alcanzar la mayoría absoluta en muchas y relevantes localidades en las próximas elecciones municipales –se argumenta-, y ante el riesgo de que, a pesar de lograr ser la minoría mayoritaria, las fuerzas de oposición lleguen a acuerdos para la elección del alcalde, mediante la reforma propuesta se pretendería evitar esta posibilidad, asegurando por ley que el Gobierno estará encabezado por el candidato de la lista más votada. Los recelos de la oposición, en este verdadero juicio a la voluntad de la reforma, tuvieron como claro exponente la advertencia, hecha por el Partido Socialista Obrero Español, de que las demás medidas que pudieran llegar a acordarse en el ámbito parlamentario, en materia de regeneración democrática, quedarían en cuestión si el Partido Popular se empeñaba en seguir adelante con la reforma electoral antes de las próximas elecciones municipales. Finalmente, ambas fuerzas políticas acordaron dejarla fuera del pacto por la regeneración.

2) *Las prisas en la aprobación de la propuesta de reforma: la inmediatez de las próximas elecciones municipales.*

Se criticó también el apretado calendario fijado por el Gobierno para la aprobación de la reforma electoral propuesta. En reiteradas declaraciones de sus miembros se aseguraba, efectivamente, que debería estar aprobada y en vigor para las elecciones municipales del año próximo. Ese breve tiempo, unos pocos meses, a juicio de la oposición, era revelador del carácter partidista de la medida y, en definitiva, de la verdadera intención que la movía. Sin entrar aquí en juicios de intenciones, lo que sí conviene destacar es que la reforma del régimen electoral local, aunque circunscriba su objeto a la forma de elección del alcalde, es una cuestión cuya complejidad corre pareja a su importancia. Lo que hace necesario que la toma de la decisión venga precedida por un debate riguroso y en profundidad, cosa que resulta a todas luces incompatible con improvisaciones y prisas.

3) *La falta de consenso respecto a la propuesta de reforma.*

Se imputó críticamente al Gobierno una presunta voluntad de llevar adelante la reforma en solitario, en el caso de que fuera preciso, esto es, con el solo respaldo de la mayoría absoluta que cuenta el partido que le respalda en el Parlamento. De nuevo nos movemos en el terreno de las intenciones, que no puede ser objeto de nuestra valoración. Sí que podemos reafirmar, sin embargo, la importancia del consenso en cuestiones medulares como la afectación de un aspecto esencial de un nivel territorial de gobierno: el cambio del régimen electoral de los municipios¹. De hecho, así lo ha entendido el propio Partido Popular. Por poner un ejemplo, y en relación con el conjunto de medidas incluidas en su Plan para la regeneración democrática, afirma: “Desde el Partido Popular también queremos contar para este propósito con el mayor consenso, ya que esta materia es una política de Estado que debe de ser construida entre todos, pues redonda en interés de todos”. Y añade: “Por ello esperamos contar con las aportaciones técnicas de las diversas fuerzas políti-

1. Así lo destaca la doctrina. Sirvan de ejemplo las siguientes palabras: “En fin, casi superfluo es señalar que el método político para hacer esta reforma debe ser el consenso; de tal forma que se alcance un quórum en el Congreso y en el Senado próximo a los tres quintos de la reforma constitucional y no al de la mayoría absoluta del Congreso formalmente válido para modificar la Ley orgánica electoral, porque nos encontramos aquí ante uno de los temas nucleares de lo que –sin perdernos ahora en disquisiciones doctrinales– podemos llamar la Constitución material, las reglas básicas que conforman el juego político democrático”; en TORRES VELA, Javier, “Una propuesta de reforma del sistema electoral”, *WP*, núm. 217, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2003, p. 13.

cas del país, y muy especialmente con las del primer partido de la oposición. Es una oportunidad de diálogo sincera que busca reforzar nuestro marco institucional para proteger los derechos de los ciudadanos, la equilibrada distribución del poder y la credibilidad del compromiso de los servidores públicos”².

4) *La obstaculización de la opción legítima de coaliciones de fuerzas municipales minoritarias.*

Por último, y en cuanto al contenido de la propuesta, se ha dicho que se pretende obstaculizar las coaliciones, una opción normal de gobierno en los sistemas de corte parlamentario. De este modo, se pretende presentar como una traición a la voluntad expresada mayoritariamente por los ciudadanos en las urnas, y, por consiguiente, como un ataque al principio democrático, el hecho de que el alcalde no pertenezca a la minoría mayoritaria, sino que su elección quede en manos del pacto de otras fuerzas políticas con menor representación. Pacto este que –se desliza en el razonamiento- puede obedecer a razones oscuras y, en cualquier caso, no conformes con el programa con el que dichas fuerzas concurrieron a las elecciones. Pues bien, quien así razona no debe olvidar que, en realidad, es perfectamente conforme con las reglas democráticas la búsqueda de acuerdos en la asamblea para lograr de este modo alcanzar la mayoría requerida para la toma de la decisión correspondiente.

En el momento en que redactamos este escrito todo apunta a que, finalmente, el Gobierno ha guardado en el cajón su iniciativa para otro momento. Ahora bien, la necesidad de revisar el régimen electoral en el nivel local es un tema recurrente, que renace periódicamente, de manera que sigue siendo de interés realizar alguna reflexión al respecto, aunque no vaya ligada a una propuesta concreta cuyo contenido y alcance, por lo demás, como hemos advertido, no se conocen en detalle. Lo que sí queda claro del debate surgido en estos últimos meses, en nuestra opinión, es que cualquier propuesta de modificación electoral debe presentarse con perfiles claros, para evitar especulaciones en el vacío, tras la realización de un debate riguroso extendido en el lapso temporal que sea preciso, siendo aconsejable, finalmente, dada la relevancia de la decisión, que su adopción se rodee del más amplio consenso posible.

2. Documento del Partido Popular “Regeneración democrática. En la buena dirección”. Puede consultarse en: www.pp.es/sites/default/files/documentos/medidasregeneracion.pdf

2. Reflexiones para el diseño de una futura propuesta: las claves de la reforma electoral local

Ante un hipotético futuro panorama de reforma del régimen electoral local, en su conjunto, y de la forma de elección del alcalde, en concreto, consideramos conveniente realizar las siguientes reflexiones sobre algunos de los aspectos clave a tener en cuenta:

- 1) *Coherencia de la reforma electoral local y del conjunto de la actuación pública con la finalidad perseguida.*

La coherencia teleológica es un mínimo exigible a cualquier actividad que emprendan los poderes públicos. Por supuesto, también lo será en cualquier iniciativa de reforma del régimen electoral local. Lo que se traduce en la necesidad de identificar con claridad y precisión el objetivo a conseguir y, seguidamente, en la elección de las medidas adecuadas para alcanzarlo. La falta de coherencia entre objetivo declarado y medidas adoptadas, además de asegurar el fracaso de la reforma en los términos anunciados, puede hacer nacer la sospecha de la existencia de otras intenciones escondidas, especialmente tratándose de un ámbito tan sensible como es la materia electoral.

Conviene advertir que la exigencia de la mencionada coherencia no debe limitarse únicamente a las medidas de reforma del régimen electoral, sino que, además, debe extenderse al conjunto de las actuaciones impulsadas por el mismo legislador y que tengan incidencia sobre las entidades locales. Un ejemplo puede ayudar a entender esta afirmación.

Como ya hemos indicado, la finalidad declarada por el Gobierno para justificar su propuesta de modificación de la forma de elección de los alcaldes es contribuir a la “regeneración democrática”, lo que, a nuestro parecer, debe ser entendido como una mejora de la democracia local³. Pues bien, si esta es la intención, lo lógico es que el loable objetivo de mejorar cuantitativa y cualitativamente la democracia inspire el resto de la actuación impulsada por ese

3. El propio Consejo de Estado, en su Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, en el inicio del apartado dedicado específicamente a la elección de los alcaldes, afirma: “Una de las materias de régimen electoral general que ha sido objeto de propuestas de reforma en ciertos aspectos (...), así como de alguna reflexión doctrinal, ha sido la relativa a la forma de elección de alcalde, ligada a la necesidad de mejora del sistema de gobierno municipal para democratizar la vida local en su conjunto”.

mismo Gobierno, y que tenga afectación en el nivel de Gobierno local. Por desgracia, no siempre está siendo así. Manifestación de falta de coherencia, en este punto, en el contexto de la adopción de medidas para la lucha contra la crisis económica y para el aseguramiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es el traslado por ley del pleno de la corporación a la junta de gobierno local o, en su caso, al alcalde de la competencia para la aprobación de decisiones relevantes de contenido económico, incluidos los presupuestos anuales⁴:

a) El primer caso lo encontramos en la letra g) del art. 26 del Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a las entidades locales con problemas financieros, que traslada la competencia para la aprobación de los presupuestos: “En el caso de que, existiendo previamente un presupuesto prorrogado, el pleno de la corporación local no apruebe el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, deberá remitirse este a la junta de gobierno local, quien tendrá la competencia para su aprobación. El presupuesto así aprobado será objeto de publicación de acuerdo con las normas generales y del mismo se dará cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a dicha aprobación”.

b) Poco tiempo después, y en la misma dirección, se suma la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. En este supuesto, lo que se traslada es la competencia del pleno para la aprobación de medidas urgentes de apoyo en caso de padecer problemas financieros. El destinatario del traslado es, como regla general, la junta de gobierno local: “Cuando siendo competencia del pleno de la corporación local este no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para presentar la solicitud de acogerse a determinadas medidas, aprobar el plan de ajuste o aprobar algunas de las medidas incluidas en dicho plan de ajuste a las que se refiere el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, la junta de gobierno local asumirá esta competencia. La junta de gobierno local dará cuenta al pleno, en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la presentación de la

4. Sobre esta cuestión véase, en extenso, GALÁN GALÁN, Alfredo y PANADÉS JORDÀ, Pau, “La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 36, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, octubre de 2014.

mencionada solicitud, de la aprobación del plan de ajuste o de alguna de las medidas en él incluidas” (apartado segundo). Ahora bien, como excepción, en aquellos municipios en los que no exista junta de gobierno local, el traslado competencial opera a favor del alcalde: “En los casos en los que no exista junta de gobierno local, por concurrir las circunstancias a las que se refiere el artículo 20.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las decisiones mencionadas en el apartado anterior corresponderán al alcalde” (apartado tercero)⁵.

c) Estos dos antecedentes han culminado en el art. 1.38 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), y en la adición, a través suyo, de una nueva disposición adicional decimosexta a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL). En ella se contempla el supuesto “excepcional” en el que el pleno de la corporación local “no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos previstos en esta Ley”. Pues bien, dada esta premisa, y para cuatro supuestos concretos, que incluyen la aprobación de los presupuestos anuales, la Ley atribuye a la junta de gobierno local la competencia para la aprobación del acuerdo (apartado primero)⁶. De las decisiones adoptadas así por la junta de gobierno se dará cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad, y los correspondientes acuerdos serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación (apartado segundo).

La justificación legal de este desapoderamiento del pleno de la corporación local no se explicita en el preámbulo de la LRSAL. Pero, compartiendo

5. Como es sabido, la junta de gobierno local no es un órgano de existencia necesaria en todos los municipios. En efecto, el art. 20.1.b) LBRL dispone lo siguiente: “La junta de gobierno local existe en todos los municipios con población superior a 5000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el pleno de su ayuntamiento”.

6. Estos cuatro supuestos, que tienen como denominador común ser decisiones de contenido económico y claves para la vida de la corporación local, son los siguientes: “a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado. b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. c) Los planes de saneamiento de la corporación local o los planes de reducción de deudas. d) La entrada de la corporación local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros” (apartado primero de la disposición adicional decimosexta LBRL).

el criterio del Consejo de Estado, entendemos que estas razones “son, como es obvio, las mismas que expone el preámbulo del Real Decreto-ley 14/2013”⁷. Según se afirma allí, con la medida prevista “se desbloquearía una situación de interferencia de la situación política en el funcionamiento financiero de los municipios afectados”. Esta novedad legislativa obedece, en definitiva, al deseo de evitar “problemas de gobernabilidad en los ayuntamientos”. El traslado de la competencia a la junta, por consiguiente, se justifica “para solventar esta situación”, siendo tal el no lograr en el pleno la mayoría necesaria para aprobar el acuerdo correspondiente, “eliminando obstáculos que no deberían afectar al logro de la estabilidad y del reequilibrio de aquellas entidades”. Podemos concluir, aunque pueda resultar sorprendente, que para el normador que está detrás de estas reformas la voluntad mayoritaria de los representantes electos de los vecinos constituye una “interferencia” para lo que evidentemente se considera prioritario en estas normas, a saber, el correcto “funcionamiento financiero de los municipios afectados”. Otra manifestación más de cómo las últimas reformas locales utilizan como único criterio rector el económico de la eficiencia, en el marco de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzados con el nuevo art. 135 de la Constitución (en adelante, CE), con total olvido de otros criterios que tienen igual anclaje constitucional, como el principio democrático.

La sustracción legal al pleno y, con ello, al máximo órgano de representación política en el que está presente la oposición, de la competencia para aprobar acuerdos de tanta importancia en la vida financiera y presupuestaria de la corporación local, como no podía ser de otra manera, ha generado dudas acerca de la constitucionalidad de los preceptos reproducidos y, en particular, de la nueva disposición adicional decimosexta LBRL. Los detractores le acusan, en efecto, de vulnerar el principio democrático en el ámbito local, así como la autonomía local, especialmente la municipal, por la imbricación existente en este nivel entre democracia y autonomía. De hecho, la cuestión ha llegado al Tribunal Constitucional⁸. Hemos de esperar su pronunciamiento.

7. Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 26 de mayo, dictado en relación con el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL.

8. La inconstitucionalidad de la disposición adicional decimosexta LBRL se sostiene en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado contra esta Ley, contando con el apoyo, en este punto concreto, del Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 26 de mayo, dictado justamente en relación con el planteamiento de este recurso. Una argumentación igual puede encontrarse también como fundamento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto con la LRSAL por un grupo de diputados del Congreso. La constitucionalidad de esta disposición legal ha sido analizada en los dictámenes de varios órganos consultivos autonómicos, emitidos con ocasión de la propuesta de presentación de un recurso de inconstitucionalidad desde las correspondientes comunidades autónomas. A favor de la inconstitucionalidad de la

En cualquier caso, lo que nos interesa destacar aquí es la posible falta de coherencia en las iniciativas que simultáneamente ha impulsado el Gobierno si la finalidad perseguida es la mejora de la democracia local. Por un lado, se propone el cambio en la forma de elegir a los alcaldes para conseguir ese objetivo. Pero, por el otro, entra en vigor una disposición que traslada competencias económicas decisivas de la asamblea al órgano de perfil ejecutivo de la corporación local. Otra cosa es que la intención común en ambos casos sea otra: el robustecimiento de los ejecutivos locales y, en concreto, de la figura del alcalde en los municipios. Ahora bien, en el caso de que tal cosa fuera cierta, hemos de advertir que la disposición adicional decimosexta LBRL prevé el traslado de la competencia únicamente a favor de la junta de gobierno y no del alcalde. La naturaleza excepcional de este precepto, como expresamente reconoce su tenor literal, impide abarcar al alcalde, porque, más allá de una interpretación extensiva, sería un supuesto prohibido de aplicación analógica.

2) *El alcance de la reforma y la determinación de su finalidad: la necesidad de un diagnóstico previo y adecuado.*

Para poder determinar la finalidad a perseguir con la reforma electoral local, es un paso previo obligado realizar un diagnóstico certero de la situación existente. Lo contrario sería un obrar a ciegas con el fracaso como seguro resultado final.

Aplicado al caso que nos ocupa, la modificación de la forma de elección del alcalde debe precederse de la indagación de los problemas reales que el sistema actual genera y, de este modo, de la identificación concreta de la finalidad que se pretende alcanzar. Lo habitual es que estas propuestas se justifiquen con la alusión a todos o algunos de los siguientes tres objetivos⁹:

a) El refuerzo de la legitimidad democrática o representatividad del alcalde. Es innegable que el establecimiento de un sistema de elección directa,

disposición adicional decimosexta se pronuncia el Dictamen 165/2014, de 15 de marzo, del Consejo Consultivo de Andalucía. En sentido opuesto, en cambio, encontramos el Dictamen 17/2014, de 8 de mayo, del Consejo Consultivo de Canarias, y el Dictamen 13/2014, de 12 de mayo, del Consejo de Navarra. Destacamos, por último, que con una sustancial identidad de argumentación, sosteniendo la contrariedad con la Constitución, la defensora del pueblo ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional tercera, apartados segundo y tercero, del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre.

9. Una aproximación sobre estas finalidades puede encontrarse en el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, en el apartado relativo a la elección de alcalde.

cualquiera que sea la modalidad concreta elegida, proporciona al alcalde un nivel de legitimidad democrática superior al que ostenta con un sistema de elección indirecta. Conviene advertir, para evitar incurrir en un error, que el cambio de forma de elección no determina un cambio en el tipo de legitimidad, sino únicamente de grado o intensidad. En efecto, la elección del alcalde por los concejales también le asegura legitimidad democrática, pero indirecta o de segundo grado: es elegido por aquellos sujetos que, a su vez, han sido elegidos directamente por los ciudadanos.

El refuerzo de la legitimidad democrática del alcalde, al ser directa o de primer grado, implica simultáneamente un refuerzo de la legitimidad democrática del municipio mismo: ya no será únicamente uno de sus órganos (el pleno), sino dos (también ahora el alcalde), cuya composición será expresión directa de la voluntad de los ciudadanos. Los dos órganos que, por lo demás, concentran en sus manos la práctica totalidad del poder municipal. Ahora bien, no debe olvidarse que la convivencia de ambas legitimidades de una misma calidad puede ser causa de disfunciones en el funcionamiento ordinario de la entidad, especialmente en el ámbito de las relaciones entre el pleno y el alcalde.

Es generalizada la creencia de que un liderazgo fuerte, personalizado en la figura de un alcalde de elección directa, puede favorecer la toma de las decisiones que sean necesarias en cada momento, especialmente en el ámbito de la lucha contra la corrupción, la transparencia en su actuación y, como corolario, una mayor responsabilidad frente a los ciudadanos. Quizá no le falte razón a quien así piense. Pero no somos partidarios de generar unas excesivas expectativas en lo que se pueda lograr mediante un cambio solo en el régimen electoral. Sin duda las reglas electorales tienen una incidencia en la calidad de la democracia local, pero de alcance limitado. La reforma electoral, en definitiva, deberá complementarse con otras actuaciones del poder público para un eficaz logro de los objetivos perseguidos.

b) El refuerzo de la gobernabilidad y la estabilidad en los municipios. Suele argumentarse que la elección directa del alcalde es un instrumento útil para evitar ciertos fenómenos que suponen un freno a la gobernabilidad, como el transfuguismo o, más en general, la dificultad para la formación de mayorías en el pleno municipal. No obstante, para evitar los riesgos propios de la cohabitación, que se produciría en el caso de que el color político del alcalde no coincidiese con el de la mayoría del pleno, el aseguramiento de la gobernabilidad y de la estabilidad municipales requeriría que la reforma

dotase al alcalde de un respaldo electoral, lo que podría tener lugar con un sistema de prima de mayoría a la lista más votada (por ejemplo, con la atribución automática a dicha lista de la mitad más uno –u otra cantidad superior– de las concejalías a cubrir, distribuyéndose el resto entre las demás listas en proporción a los votos obtenidos). Prima que, no debe esconderse, conlleva una menor representatividad del sistema electoral¹⁰.

Que la reforma persiga esta finalidad presupone que los problemas de gobernabilidad y, más en concreto, la falta de estabilidad de los Gobiernos, constituyen una realidad de nuestros municipios. Cuestión que está por ver, habida cuenta del escaso número –en términos relativos– de mociones de censura existentes, el habitual respeto a la lista mayoritaria en la formación de Gobiernos municipales, y, siempre como regla general, la larga duración de los mandatos de nuestros alcaldes¹¹.

Debe advertirse, por último, la difícil convivencia que, en general, mantienen la gobernabilidad y la representatividad. No resulta fácil favorecer una democracia local que sea más gobernable y, al mismo tiempo, más representativa de la pluralidad y diversidad existente entre los ciudadanos. Para ganar en representación hay que aumentar la proporcionalidad del sistema electoral. Pero esa misma proporcionalidad puede conducir a una mayor fragmentación de la representación y, por consiguiente, al incremento de la dificultad para la toma de los acuerdos necesarios para el ordinario gobierno de la entidad. Esta es una idea, en suma, que no debe olvidarse. Especialmente en tiempos convulsos, en los que las demandas sociales, expresadas frecuentemente me-

10. La prima de mayoría entra en tensión con el principio democrático, lo que ha originado un debate acerca de su constitucionalidad. A favor de ella, en términos matizados, se ha pronunciado, por ejemplo, Javier García Fernández: “La conclusión a la que se llega es que el valor gobernabilidad, que la Constitución aplica a los ayuntamientos con un alcance y una rotundidad explícitos que no utiliza para otros órganos o entidades, constituye un mandato al legislador ordinario para que ponga en aplicación cuantos instrumentos sean necesarios para asegurar su vigencia siempre, claro está, que no se quiebren o se limiten otros principios o valores de naturaleza democrática. En consecuencia, si para garantizar el valor gobernabilidad en sede municipal el legislador considera necesario establecer una prima de escaños en favor de la candidatura más votada, la legitimidad constitucional de esta medida podría predicarse siempre que fuera acompañada de otras garantías que asegurasen el principio democrático, la participación y el pluralismo”; en GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, p. 235.

11. MAGRE, Jaume, *Les motions de censura a l'alcaldé*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1995; MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo, “Veinte años de democracia local en España: Elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 106, 1999; y MAGRE, Jaume, *L'alcaldé a Catalunya*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1999.

diente movimientos de tipo asambleario, reclaman una mejor representación de los ciudadanos en la política. Dicho gráficamente, aunque con alta dosis de simplificación: no es frecuente que las protestas populares pidan más estabilidad en los Gobiernos, y sí, en cambio, que efectivamente les representen, o, al menos, que les representen mejor.

c) El estímulo de la participación electoral. La existencia de un liderazgo fuerte, con una mucho mayor visibilidad de los candidatos que entran en la lucha electoral por la alcaldía, podría constituir un fomento eficaz para el incremento del nivel de participación de los ciudadanos en las elecciones municipales. Se cree, en efecto, que la personificación de un ideario en el líder mueve más al voto¹².

No es este el lugar para indagar las razones por las que la gente no vota. Baste con apuntar la obviedad de que las causas del abstencionismo en las elecciones municipales pueden ser otras muchas y distintas a la configuración legal de la figura del alcalde. El estudio comparado puede ser traído aquí. Sirva de ejemplo la experiencia en el Reino Unido: demuestra que el fortalecimiento del alcalde, con la introducción de la posibilidad de su elección directa, no se tradujo en el deseado incremento de la participación electoral¹³.

3) *La incidencia de la reforma electoral local sobre el sistema de gobierno local en su conjunto.*

La modificación del régimen electoral, aunque sea solamente en un aspecto como es el –muy relevante- relativo a la forma de elección del alcalde, tiene indudablemente un fuerte impacto sobre el sistema de gobierno local en su conjunto. En consecuencia, la modificación de las normas electorales debe

12. Analizando la experiencia alemana, aunque en un sentido parcialmente diverso, se ha afirmado que: “la expansión del modelo de elección directa del alcalde en Alemania se explica en el afán de promover los mecanismos de participación ciudadana en virtud del principio de democracia así como la cercanía al administrado”; en DÍEZ SASTRE, Silvia, “La elección directa del alcalde en Alemania”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 250.

13. “La posibilidad de elegir a un líder visible no se ha traducido en el vuelco de participación electoral buscado. El interés por los comicios locales continúa situado en unos niveles de atonía tales que resultarían preocupantes en cualquier otro punto de Europa. Pero quizás aquí puedan atribuirse no tanto al desinterés generalizado por lo local, como a que los electores experimentan cierta confusión y fatiga al ser llamados anualmente (los plenos se renuevan por tercios) a procesos electorales locales”; en NAVARRO, Carmen y SWEETING, David, “La elección del alcalde en el Reino Unido”, publicado el 30 de octubre de 2014 en el blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

acompañarse, en la medida en que sea necesario, por el cambio de las normas sustantivas contenidas en la legislación sobre régimen local¹⁴.

En nuestra opinión, la incidencia de la que hablamos es particularmente intensa en los dos aspectos siguientes:

a) Incidencia en el reparto de atribuciones entre los órganos municipales, en especial entre el alcalde y el pleno del ayuntamiento. Legitimidad y competencias están fuertemente vinculadas: el cambio en el tipo o grado de legitimidad de un órgano debe suponer un cambio también en las atribuciones que se le encomiendan. En concreto, un alcalde con legitimidad democrática directa, elegido directamente por los vecinos, ve mutada su posición en el ayuntamiento, de manera que debe configurarse como un alcalde fuerte, dotado de mayores poderes y capacidad de dirección de la acción de gobierno.

Una reforma electoral en esta dirección favorece una separación todavía más nítida entre, de un lado, el bloque formado por el alcalde y la junta de gobierno, órganos de naturaleza ejecutiva, que asumen todas las funciones relativas al gobierno y la gestión, y, del otro, el pleno, órgano de naturaleza asamblearia, que retiene las funciones de impulso político y de control. Manifestaciones orgánicas de esta separación pueden encontrarse en experiencias comparadas. Por ejemplo, la tendencia a que no coincidan las figuras del alcalde y del presidente de la asamblea municipal. O bien la existencia de una incompatibilidad entre ser miembro de esa asamblea y serlo al mismo tiempo de la junta de gobierno.

Ni que decir tiene que el alcalde, en un sistema como este de rasgos presidencialistas, asume la posición central del ejecutivo municipal y, en concreto, el liderazgo indiscutible sobre la junta de gobierno. En concreto, se le reconoce la libertad de nombramiento y destitución de sus miembros. Y suele admitirse con naturalidad que puedan formar parte de este órgano colegiado no electos, esto es, expertos de la confianza del alcalde que no gozan de la condición de concejal. Es más, como hemos apuntado más arriba, en modelos

14. Así lo destaca el Consejo de Estado, en su Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, en el apartado relativo a la elección del alcalde: “la forma de elección de alcalde puede decirse que afecta *por entero* a un sistema de gobierno. En efecto, la regulación de esta materia no solo incide en el sistema electoral de las corporaciones locales (aspecto bajo el cual queda reservada a la ley orgánica electoral), sino en la forma del gobierno municipal en su conjunto (regulada esta, en sus líneas principales, en la legislación estatal y autonómica sobre régimen local)”.

comparados llega a exigirse para ser miembro de la junta el no serlo del pleno municipal¹⁵.

b) Incidencia en los mecanismos de relación entre el alcalde y el pleno del ayuntamiento, en especial en la moción de censura y la cuestión de confianza. El cambio de legitimidad del alcalde también afectará al modo en que se relacione con el resto de órganos del ayuntamiento y, sobre todo, con el pleno de la corporación. La legitimidad del alcalde no deriva ya de su elección por los miembros del pleno, sino directamente de la voluntad de los ciudadanos. Ostenta, en definitiva, una legitimidad democrática directa como la de los concejales miembros del pleno. Coexisten, de este modo, dos legitimidades de la misma clase y grado, pero distintas y autónomas entre si. Lo que debe tener su repercusión en el plano de las relaciones entre ellos.

Es cierto que la experiencia comparada nos ofrece algún ejemplo, como es el caso de Italia, en el que, a pesar de la elección directa del alcalde, la asamblea municipal puede votar la desconfianza, y, en compensación, se reconoce a dicho alcalde la facultad de disolución de la asamblea (según la regla *simul stabunt simul cadent*). Pero tal cosa no deja de ser una excepción y, en cierta medida, una anomalía. Porque, en efecto, parece lógico pensar que quien no ha puesto al alcalde no lo pueda quitar. Dicho en otros términos, si la legitimidad del alcalde no deriva del pleno, a través de la atribución de su confianza mediante una forma de investidura, resulta extraño que pueda hacerle caer mediante el uso de un instrumento en cuya esencia está la retirada de una confianza que no le otorgó. Lo que no quiere decir, claro está, que el pleno quede desprovisto de otros mecanismos de control sobre la acción del alcalde. Antes al contrario, como hemos indicado más arriba, además de la función de impulso político, corresponde a la asamblea municipal la importante tarea de control del ejecutivo municipal. Solamente así podrá compensarse el peso excesivo que puede llegar a tener un reforzado alcalde de elección directa, y,

15. “La elección directa del alcalde ha de ir imprescindiblemente vinculada a una reforma general de las instituciones municipales de modo que queden delimitados dos bloques o ámbitos institucionales configurados en torno a la función de gobierno y gestión y a la función de impulso político y control (...) El cambio de legitimidad democrática del alcalde requiere modular su posición en el seno del ayuntamiento de manera que se deslinden dos bloques funcionales, uno de control y de impulso político y el segundo de gobierno, ejecución y gestión (...) El bloque funcional de control o impulso políticos ha de residenciarse en el pleno, en tanto que el de gobierno, ejecución y gestión debe recaer en el *continuum* alcalde/comisión de gobierno. Dentro de este *continuum*, sin embargo, debe corresponder al alcalde la posición predominante de designar libremente a la comisión y de asignarle normativamente sus atribuciones”; en GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, ob. cit., pp. 236 y 241.

de este modo, evitarse el riesgo de lo que se ha denominado la “tiranía” del ejecutivo¹⁶.

4) *Superación de confusiones terminológicas: precisión en la propuesta de cambio de la forma de elección del alcalde.*

La propuesta de reforma anunciada por el Gobierno, por la imprecisión que ya hemos apuntado, peca de un alto grado de ambigüedad. En efecto, aunque se habla de la elección directa del alcalde, en realidad parece apuntarse a un sistema en el que resulta automáticamente designado como tal el candidato que encabece la lista más votada. Es preciso erradicar cualquier atisbo de confusión terminológica, puesto que, en rigor, se trata de dos opciones bien distintas:

a) Elección directa del alcalde. Esta opción puede revestir múltiples modalidades, en las que ahora no nos detendremos. El denominador común a todas ellas, sin embargo, es que la decisión relativa a quién será el alcalde es tomada directamente por los ciudadanos: son ellos los que eligen de una manera directa a la persona que ha de ocupar ese cargo. Se traba, por tanto, una relación directa, sin intermediarios, entre los votantes y el candidato electo.

Este sistema dota de un mayor poder a los ciudadanos. En sus manos queda la determinación directa de la persona del alcalde. Y, paralelamente, quita protagonismo a la intermediación de los partidos políticos. Ejemplo claro de ello es el destacado papel que, en estos casos, pueden jugar los candidatos independientes. De hecho, en algunos ordenamientos, los candidatos no son propuestos, sino simplemente apoyados por los partidos¹⁷.

b) Designación automática como alcalde del candidato que encabeza la lista más votada. En este caso, no existe el vínculo directo entre voluntad de los ciudadanos y candidato electo, sino que, automáticamente, por man-

16. Destacan la importancia de estos mecanismos alternativos de control, con una reflexión sobre ellos, entre otros, GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, ob. cit., p. 240; y DÍEZ SASTRE, Silvia, “La elección directa del alcalde en Alemania”, ob. cit., pp. 246-249.

17. Una interesante reflexión sobre la relación entre candidatos y partidos políticos, en sistemas de elección directa del alcalde, con referencia al caso de los Estados Unidos, puede encontrarse en VELASCO, Francisco y REYNOLDS, Laurie, “Elección de alcalde en los Estados Unidos”, publicado el 5 de septiembre de 2014 en el blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

dato de la ley, ejercerá el cargo el primer candidato a concejal de la lista más votada.

A diferencia del supuesto anterior, este sistema fortalece el papel que han de jugar los partidos políticos. Ellos confeccionan las listas electorales, decidiendo el candidato que la ha de encabezar. A ellos corresponde, en definitiva, la decisión acerca de quién puede ocupar el cargo de alcalde. No existe aquí la relación directa entre el alcalde y la voluntad de los ciudadanos. Pero todavía más: la pérdida de poder alcanza también a los propios concejales electos, porque se les priva de la posibilidad de elegir entre ellos al que consideren más adecuado para ejercer de alcalde¹⁸.

3. A modo de conclusión: los condicionantes de una futura reforma

La reforma del régimen electoral local es conveniente. Pero debe ser abordada con la cautela precisa para asegurar un éxito que a todas luces parece necesario. Por ello, y a modo de conclusión, finalizamos este trabajo con la indicación de algunos condicionantes que deberían ser tenidos en cuenta en la futura reforma:

1) La necesidad de coherencia con un modelo de gobierno local.

La finalidad que se persiga con una futura reforma del régimen electoral local, así como la fijación de su concreto contenido, dependen de una decisión de carácter político, que contará con los límites derivados del propio ordenamiento jurídico. Ahora bien, desde el punto de vista de su corrección técnica, es imperativo que la reforma electoral decidida guarde coherencia con el modelo de gobierno local existente. Y si tal coherencia no existe, si se quiere perseverar en la iniciativa, deberá complementarse la reforma con el cambio preciso de los elementos afectados de dicho modelo.

En concreto, la introducción de un sistema de elección directa del alcalde parece no casar fácilmente con dos de las tendencias que se observan actualmente en nuestro modelo de gobierno local:

18. Sobre las diferencias entre ambos modelos y sus consecuencias, VELASCO CABALLERO, Francisco, “¿Elección directa de alcalde o nombramiento automático como alcalde al candidato de la lista más votada?”, publicado el 10 de julio de 2014 en el blog del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

a) La parlamentarización del modelo de gobierno municipal. Se han escrito ríos de tinta acerca de la progresiva parlamentarización del modelo de gobierno de los municipios en nuestro país. Con la consiguiente aproximación al modelo propio de los niveles de gobierno territorialmente superiores, autonómico y estatal. Fenómeno que, sin embargo, está teniendo lugar de manera desigual en atención al tipo de municipio de que se trate. Efectivamente, es sabido que la intensidad es mucho mayor en el caso de los municipios de gran población y, notoriamente, en los supuestos singulares de las ciudades de Madrid y Barcelona¹⁹. Sin entrar ahora en esta cuestión, baste con señalar que un sistema de corte parlamentario, aun con las matizaciones y salvedades que se quieran, se verá seriamente afectado en su esencia con la introducción de un rasgo típicamente presidencialista como es la previsión de la elección directa de la persona que encabeza el ejecutivo.

b) El debilitamiento competencial y del impulso político de los municipios. Mucho se está escribiendo también sobre las consecuencias que la crisis económica, en concreto las medidas adoptadas para hacerle frente, está teniendo sobre los Gobiernos locales, y especialmente sobre los municipios. La Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como la LRSAL, entre otras muchas novedades normativas, son buen ejemplo de lo que estamos diciendo²⁰. El denominador común de estas medidas, bajo el criterio de la eficiencia económica y el aseguramiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es el debilitamiento de la posición de los municipios. Lo que se traduce significativamente en una reducción de su ámbito competencial y en un incremento de los controles, también los de oportunidad, en clara tensión con el respeto a la autonomía municipal. Pues bien, esta tendencia impulsada por el legislador estatal tampoco parece conjugarse fácilmente con una pretendida voluntad de mejorar la democracia local. Y, en particular, con la elección directa de un alcalde que, robustecido de esta manera, debería ser objeto de mayores y más intensas atribuciones.

19. GALÁN GALÁN, Alfredo, “El régimen especial de los municipios de gran población”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local - Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 156-169.

20. Sirvan de ejemplo los estudios contenidos y la bibliografía recogida en el apartado de documentación de los últimos números del *Anuario del Gobierno Local* -codirigido por Tomás FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN-, y publicados por la Fundación Democracia Gobierno Local y el Instituto de Derecho Público: *Anuario del Gobierno Local 2011*, “Gobierno local: ¿crisis o renovación?”, 2012; *Anuario del Gobierno Local 2012*, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, 2013; y *Anuario del Gobierno Local 2013*, “¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013”, 2014.

Por otro lado, conviene advertir que, dentro de un mismo ordenamiento, pueden coexistir distintos modelos de gobierno local, en particular diferentes sistemas municipales (común y especiales). Por ello, la coherencia del régimen electoral se requerirá con las particularidades de cada uno de ellos. En consecuencia, también en este aspecto debe lograrse el siempre difícil equilibrio entre uniformidad y diferenciación. Aplicado al caso concreto que nos ocupa: no está dicho que la decisión acerca del establecimiento de la elección directa del alcalde, por un lado, y, en la hipótesis de respuesta afirmativa, sobre la concreta forma de proceder a dicha elección, por el otro, deban ser necesariamente las mismas para todos los municipios. La diversidad puede abrirse camino también aquí. Así lo demuestra la experiencia comparada:

a) En los países fuertemente descentralizados territorialmente, esto es, los de corte federal, es regla general la interiorización de lo local en el nivel regional o intermedio de gobierno. Lo que suele incluir no únicamente el régimen material o sustantivo, sino también el electoral de los Gobiernos locales. La consecuencia es que las reglas electorales locales pueden variar de un territorio a otro. Esta realidad contrasta con la situación existente en España, donde se ha afianzado la idea de que el régimen electoral local forma parte del régimen electoral general, y, por lo tanto, debe ser objeto de regulación mediante ley orgánica, con la consiguiente reserva de regulación a favor del Estado y en detrimento de las comunidades autónomas.

b) Es también frecuente observar, desde una perspectiva comparada, que la ley reguladora del régimen electoral de los municipios (con independencia de que sea dictada por el nivel central o bien por el nivel regional o intermedio de gobierno) permita una aplicación asimétrica de las reglas electorales a los municipios. Aplicación diferenciada que puede tener lugar por dos vías. De entrada, estableciendo directamente la ley reglas diferentes para tipos de municipios diferentes (por ejemplo, atendiendo a su tamaño poblacional). Pero, en segundo lugar, también puede ocurrir que la ley establezca varios modelos electorales y deje a cada municipio la decisión, como si de una elección a la carta se tratase, de aquel concreto modelo que prefiere que se le aplique, en atención a sus circunstancias particulares.

Una última observación nos parece oportuna. Es posible la ruptura de la homogeneidad de regímenes electorales. Quiebra que puede tener lugar, como acabamos de indicar, al abrir la posibilidad de que los municipios puedan tener sistemas distintos. Pero incluso en el caso de que todos tuvieran el mismo, puede ser distinto al régimen electoral propio de los niveles autonó-

mico, estatal e, incluso, europeo de gobierno. La introducción de la elección directa del alcalde sería un claro ejemplo de esto último²¹.

2) Las enseñanzas que puede ofrecer el estudio comparado.

A pesar de las grandes diferencias existentes en sus modelos de gobierno local, la mayoría de los Estados europeos han evolucionado en las últimas décadas, confluendo, al menos, en las tres siguientes tendencias:

- a) Sistema de elección directa del alcalde. Suele destacarse el hito que supuso, en este punto concreto, la Ley italiana de 25 de marzo de 1993, núm. 81, de elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del pleno municipal y del pleno provincial. A partir de ese momento, en efecto, cada vez más países pasan a adoptar un sistema de elección directa del alcalde, si bien con variantes notables²².
- b) Concentración del poder en manos del alcalde. En la línea que hemos apuntado más arriba, en paralelo al reconocimiento de legitimidad democrática directa, se atribuyen al alcalde más competencias y, en consecuencia, una mayor responsabilidad. Todo ello redunda, qué duda cabe, en un fortalecimiento de su posición dentro del ayuntamiento, y afecta significativamente a las relaciones que mantiene con el resto de órganos municipales, en especial con el pleno de la corporación.
- c) Transformación del segundo nivel de gobierno local. La práctica totalidad de los países europeos han reformado su segundo nivel de gobierno local en las últimas dos décadas. Sin entrar ahora en más detalles, resulta de

21. La posibilidad de la ruptura de esta homogeneidad se destaca en el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, en el apartado relativo a la elección del alcalde.

22. Sobre la cuestión, MAGRE, Jaume, *Els sistemes electorals municipals a la Unió Europea*, Diputació de Barcelona, 2002; MAGRE, Jaume y BERTRANA, Xavier, “Exploring The Limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe”, en *Local Government Studies*, 2007; VAN DERKOLK, H., “Local Electoral Systems in Western Europe”, en *Local Government Studies*, 2007; y STEYVERS, K., BERGSTROM, T. y BÄCK, H., “From Princeps to president? Comparing local Political Leadership Transformation”, en *Local Government Studies*, 2008. En el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, dentro del capítulo relativo a la elección de alcalde, se incluye un apartado específico sobre Derecho comparado con el estudio del modelo de diversos Estados europeos (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido, Alemania, Bulgaria, Rumanía, República Eslovaca, Chipre y Austria).

interés subrayar la tendencia que comparten los Estados del sur hacia la re-municipalización, en el sentido de la simplificación de dicho segundo nivel, en ocasiones con la desaparición de algunos tipos de estas entidades locales supramunicipales, o bien más usualmente con la pérdida de competencias a favor de los municipios.

Como se observa, España ha vivido, y en gran medida sigue haciéndolo actualmente, al margen de las tendencias indicadas. La experiencia europea, sin embargo, debería ser tenida en cuenta en el caso de que se proceda a una futura reforma del régimen electoral local en nuestro país.

3) *El alcance de la reforma: su extensión a otros aspectos distintos a la forma de elección del alcalde.*

La propuesta del Gobierno se ha centrado en un aspecto muy concreto, si bien de una gran importancia: la forma de elección del alcalde. A pesar de ello, una futura reforma debería reflexionar sobre la conveniencia de incidir también sobre otros aspectos del régimen electoral local. A efectos puramente indicativos, con la intención de contribuir a este necesario debate, indicamos seguidamente algunos de los más relevantes:

a) El número y el ámbito de aplicación de los sistemas electorales municipales. El ordenamiento español contempla hasta tres sistemas: para los municipios de concejo abierto, para los municipios cuya población esté comprendida entre 100 y 250 habitantes, y, finalmente, para los municipios de más de 250 habitantes (que opera como régimen común). Esta situación se aparta claramente de la media europea. En un doble sentido. De entrada, por el número excesivo de sistemas existentes. Y, en segundo lugar, por la inadecuación de los umbrales poblacionales legalmente previstos con la realidad municipal actual. La futura reforma electoral debe plantearse modificar este extremo. Una propuesta que parece razonable es reducir los sistemas únicamente a dos y, a la vez, fijar un umbral poblacional mayor, que ronde los 10 000 habitantes, por considerar que este tamaño es el que usualmente convierte la localidad de pueblo a ciudad²³.

23. Esta propuesta, en términos más matizados, fue defendida por Jaume MAGRE en la conferencia “El sistema electoral: experiencias comparadas”, que impartió en Barcelona, el 5 de noviembre de 2014, dentro del curso *La aplicación de la reforma de los gobiernos locales*, dirigido por Tomás FONT en el marco de los Cursos del Consorcio de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona.

b) El régimen electoral de las provincias y, en general, del segundo nivel de gobierno local. Desde hace ya muchos años existe entre nosotros una polémica acerca del tipo de elección que debe preverse para las entidades locales de ámbito supramunicipal y, muy especialmente, para las provincias²⁴. En este sentido, no faltan propuestas que defienden la conveniencia de atribuir a la diputación provincial legitimidad democrática directa, ya sea mediante la elección directa del pleno o, además, del presidente de la corporación. Suele subrayarse, en este sentido, que el reconocimiento de esta legitimidad democrática directa constituye la regla en los países de nuestro entorno. Si bien es cierto que, recientemente, en el contexto de la crisis económica, se observa la tendencia contraria. Tal es el caso de Italia, donde el cambio en la forma de elección de las provincias italianas se ha enmarcado en el discurso sobre el coste de la política²⁵.

Tanto un sistema de elección directa como otro de elección indirecta pueden tener sentido aplicados a la provincia. Podemos encontrar, efectivamente, argumentos favorables a ambas opciones. Lo que sí es preciso, en todo caso, es que el sistema elegido sea coherente con el tipo de competencia que se le atribuya. Así, habitualmente se afirma que una legitimidad democrática indirecta puede servir de cobertura a competencias de tipo funcional o instrumental, como la relativa a la asistencia y cooperación a los municipios, pero para el ejercicio de relevantes competencias materiales, de prestación de servicios a los ciudadanos, se requeriría una legitimidad democrática directa²⁶.

24. Sobre la necesidad de reformar el régimen electoral de las provincias, *Libro verde de los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, especialmente pp. 80-87. En su p. 83 puede leerse: “No cabe duda de que es necesario replantear el actual estado de cosas. Si las diputaciones provinciales quieren reforzar su posición institucional, hacerse visibles ante la ciudadanía y asentar de ese modo su legitimidad, parece obvio que se han de dar pasos importantes para modificar el sistema electoral actualmente vigente”. Sobre la necesidad de reformar el segundo nivel local de gobierno, BERTRANNA, Xavier y HEINELT, Hubert, *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Départements and LandKreise in Comparison*, Routledge, Londres, 2011; y BERTRANNA, Xavier y HEINELT, Hubert, “The Second Tier of Local Government in The Context of European Multi-Level Government Systems: Institutional Settings and Prospects For Reforms”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 46, 2014.

25. RAGONE, Sabrina, “El régimen local italiano: ¿un sistema en peligro de extinción? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma”, en *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, 2012; y VANDELLI, Luciano, “Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías”, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, 2013.

26. *Libro verde de los Gobiernos locales intermedios en España*, ob. cit., p. 81: “Lo que sí parece meridianamente obvio es que si se opta por un sistema de competencias sustantivas

c) La simultaneidad de los procesos electorales. La experiencia comparada –especialmente clara es la de Suecia- demuestra que la celebración simultánea de elecciones distintas opera como estímulo para el incremento del nivel de participación de los ciudadanos. En este sentido, cabría valorar la conveniencia de hacer coincidir las elecciones municipales con otras, en particular con las europeas²⁷.

d) La duración y limitación del número de mandatos. De antiguo se viene sugiriendo la oportunidad de vincular la duración de los mandatos con el perfil técnico o político del elegido. En esta dirección, podría reflexionarse acerca de la conveniencia de ampliar la duración del mandato municipal, habida cuenta de que, descartados el primero y el último por razones distintas, en la práctica lo que usualmente resta son únicamente dos años efectivos de gobierno. Y quizás como una suerte de compensación, podría añadirse a dicha reflexión la opción de limitar el número de mandatos. Aunque lo cierto es que esa limitación es más propia de sistemas presidencialistas que de los modelos de corte parlamentario.

e) Listas abiertas. Finalmente, dejamos también apuntada la clásica controversia entre listas cerradas y abiertas. La concentración de poder en manos del ejecutivo podría tener un adecuado contrapeso con la instauración de listas abiertas. Llama la atención, y con esto concluimos estas apretadas consideraciones, que los partidos políticos hayan centrado el debate sobre el carácter de las listas en relación con las elecciones autonómicas y estatales, y no tanto, en cambio, con respecto a las de ámbito municipal.

o materiales a favor de la provincia, lo más cabal es que se anude a la misma un sistema electoral que se asiente sobre la legitimidad democrática directa de los miembros del órgano representativo de gobierno de la provincia". No parece ser este el camino seguido por nuestro legislador. La LRSAL, en efecto, ha fortalecido la posición de la provincia, con un incremento competencial notable, sin que paralelamente se haya modificado su régimen electoral.

27. MATTILA, Mikko, "Why bother? Determinants of turnout in the European elections", en *Electoral Studies*, núm. 22, 2003; HAJNAL, Zoltan L. y LEWIS, Paul G., "Municipal institutions and voter turnout in local elections", en *Urban Affairs Review*, vol. 38, núm. 5, 2003; y COSTA FONT, Joan y RAMON SUMOY, Ricard, "Influencing rational voters? The effect of simultaneous calls in regional elections turnout", FEDEA. Fundación de Estudios de Economía Aplicada, EEE 216, noviembre 2006.

La elección directa del alcalde y sus efectos sobre la representatividad del pleno municipal y sobre la participación de los vecinos en la vida política del municipio*

Óscar Sánchez Muñoz

*Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Valladolid*

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Las diversas modalidades para establecer la elección directa del alcalde y su articulación con la elección del resto de los concejales.** 2.1. Elección separada del alcalde y de los concejales. 2.2. Elección conjunta del alcalde y de los concejales. **3. Consecuencias sobre la representatividad del pleno municipal.** 3.1. Las distorsiones de la proporcionalidad. 3.2. La demonización de los pactos postelectorales. **4. Consecuencias sobre la participación real y efectiva de los vecinos en la vida política del municipio.** 4.1. La tendencia hacia la personalización: ¿Personalización vs. personalismo?. 4.2. La personalización de la elección de los restantes miembros de la lista. 4.3. La tendencia plebiscitaria: ¿Mayor influencia de los ciudadanos en el Gobierno municipal?. 4.4. Elección directa y revocación. 4.5. ¿Estímulo a la participación electoral?. **5. Conclusiones.** **6. Referencias bibliográficas.**

1. Introducción

El objeto de este trabajo no es hacer una propuesta legislativa, ni tampoco un estudio puramente académico. Se trata de analizar, a la vista de las experien-

* Esta contribución se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación REPAR-
DER 2013-40585-P sobre “Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos”,
concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España.

cias del Derecho comparado y del debate doctrinal surgido en nuestro país en los últimos años, las consecuencias que podría tener la modificación del sistema de elección de los alcaldes para pasar a un sistema de elección directa o a un sistema con efectos equivalentes (como podría ser la previsión de una prima de mayoría para la lista más votada), y ello desde el punto de vista de los efectos de esta medida de cara a la representatividad del pleno municipal y a la participación de los vecinos en la vida política del municipio.

Antes de comenzar, es necesario aclarar que el sistema electoral local actual, consagrado en la LOREG, ya contiene disposiciones que lo aproximan en la práctica a un sistema de elección directa del alcalde, de tal forma que se ha llegado a calificarlo como “elección semidirecta” (Caciagli, 2008: 377). Así, centrándonos en el sistema previsto para los municipios de más de 250 habitantes, que podemos considerar como de “régimen común”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 196 LOREG, cuando una lista haya obtenido la mayoría absoluta de los concejales, ello supone, con toda seguridad, que va a acceder a la alcaldía la persona que encabece dicha lista, puesto que la Ley prevé que únicamente los cabezas de lista puedan ser candidatos. Solo en el supuesto de que ninguna lista haya obtenido la mayoría absoluta, entran en juego los pactos postelectorales, y se abre la puerta a que se conforme una mayoría alternativa a la de la lista más votada. De no ser así, resultará también proclamado como alcalde el cabeza de la lista más votada. Por tanto, tanto en el supuesto de mayoría absoluta de una de las listas, como en el supuesto de que no se conforme una mayoría absoluta sumando votos de listas minoritarias, el cabeza de la lista mayoritaria resulta proclamado alcalde.

En definitiva, cuando se está proponiendo la elección directa del alcalde o la previsión de un sistema que asegure el acceso a la alcaldía del cabeza de la lista más votada, sea cual sea la modalidad concreta en la que se haga, lo que se está proponiendo como única innovación real respecto del sistema actual de designación es eliminar la posibilidad de pactos postelectorales que logren conformar una mayoría alternativa a la de la lista más votada.

Ahora bien, esa innovación, aunque pueda parecer un mecanismo simple para asegurar la estabilidad de los Gobiernos municipales, provoca unas consecuencias de gran calado, tanto en la forma de gobierno municipal –aspecto del que no me voy a ocupar, al ser objeto de otro de los trabajos– como en la capacidad del órgano representativo (el pleno municipal) para reflejar de forma adecuada la diversidad de ideas políticas presentes en la sociedad, o en la capacidad del sistema político municipal para posibilitar una participación demo-

crítica real y efectiva de todos los vecinos en la vida política del municipio. Al análisis de estos dos últimos aspectos es a lo que se limita el presente trabajo.

Antes de acometer dicho análisis, es preciso hacer algunas acotaciones previas.

La primera tiene que ver con los aspectos competenciales. En todo Estado compuesto, es preciso dilucidar si la competencia sobre el sistema electoral local va a ser una competencia del legislador central o de los legisladores territoriales. Como es sabido, en nuestro sistema, la jurisprudencia constitucional se ha decantado hacia la consideración de esta materia como parte del “régimen electoral general” reservado a la ley orgánica, pero en el marco de una eventual reforma constitucional, que suponga una evolución de la organización territorial del Estado en un sentido federal, no sería descabellado que se plantease una descentralización en este ámbito. La diversa estructura municipal y la diversa tradición institucional juegan, desde luego, en ese sentido, como también lo hace el derecho comparado, pues en la gran mayoría de los Estados federales la regulación de las elecciones locales es competencia de los estados miembros.

La segunda acotación tiene que ver con el método político escogido para acometer una reforma de este calado. Es una posición ampliamente compartida en el ámbito académico que se considere la materia electoral como materia políticamente muy sensible, que afecta a las reglas del juego del sistema democrático y que, como tal, forma parte de la “constitución material”, aun cuando se encuentre desconstitucionalizada en su regulación o incluso, como acabamos de señalar, pueda eventualmente llegar a estar atribuida a los entes territoriales dotados de autonomía política. En consecuencia, desde siempre, se ha reclamado de forma casi unánime que las reformas legislativas que se planteen en este ámbito vayan acompañadas de un altísimo grado de consenso político. Un consenso, además, que no se limite al cumplimiento formal de la regla de la mayoría absoluta, derivada de la consideración de esta materia como reservada a la ley orgánica, sino que, yendo más lejos, trate de aproximarse al acuerdo de la gran mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. Una reforma electoral planteada sin el suficiente grado de consenso podría ser vista como una reforma “sospechosa” de oportunismo e intencionalidad partidista y, como tal, podría provocar no solo una comprensible crispación en las fuerzas políticas y en la sociedad, sino también, lo que es infinitamente más grave, un déficit de legitimidad de los resultados electorales, de consecuencias imprevisibles para la estabilidad del propio sistema.

Una última acotación previa tiene que ver con la diferenciación de diversos sistemas electorales locales en virtud de la población. En principio, este trabajo se va a centrar en el sistema electoral considerado “de régimen común”, que es el relativo a municipios de más de 250 habitantes, que es sobre el que se han planteado diversas propuestas de reforma. Existe un consenso generalizado a favor de mantener el concejo abierto donde existe y en plantear un sistema de elección simplificada para municipios de menor población, como el que se prevé actualmente para municipios de hasta 250 habitantes, basado en un sistema de elección mayoritaria en lista abierta y con voto limitado. Este sistema ha demostrado tener importantes ventajas en cuanto a personalización de la relación entre electores y elegidos, sin perjuicio de la gobernabilidad, por lo que se ha propuesto desde diversos ámbitos extenderlo a municipios de mayor población. A mi juicio, podría ser razonable su aplicación a municipios de entre 251 y 1000 habitantes, en cuyo caso se podría aplicar la misma fórmula mayoritaria con lista abierta y con voto limitado a cinco candidatos, pues el pleno está compuesto por siete. Se ha llegado a proponer incluso llevar este sistema hasta los municipios de 2000 habitantes, de manera que englobaría a más del 60 % del total de los municipios. Como argumento, se ha aducido que este sistema daría entrada al factor de personalización en la elección, cuya carencia es más sentida en los municipios de menor población, por existir mayor proximidad entre candidatos y electores (Rubio Ruiz, 2004: 12).

2. Las diversas modalidades para establecer la elección directa del alcalde y su articulación con la elección del resto de los concejales

Antes de entrar en el análisis de las consecuencias del establecimiento de la elección directa de los alcaldes, es preciso distinguir las distintas fórmulas que se pueden plantear en la práctica para lograr dicho objetivo. No vamos a referirnos a todas las fórmulas posibles, sino únicamente a las que se han planteado como más viables dentro de nuestro sistema.

2.1. Elección separada del alcalde y de los concejales

En este supuesto, la elección del alcalde podría realizarse a una o a dos vueltas:

La elección directa y separada del alcalde a una sola vuelta admite dos posibilidades: Puede realizarse por *mayoría simple*, de manera que el can-

didato más votado es proclamado alcalde, o puede realizarse utilizando algún sistema de *voto preferencial* (como el que se utiliza, por ejemplo, en diferentes tipos de elecciones parlamentarias en Australia). En este segundo supuesto, cada elector ordena a los candidatos según su preferencia, pudiendo nombrar, si lo desea, solo a uno, o a dos, o a todos los que desee. Sin entrar en detalles complejos sobre cómo se realiza el recuento (existen varios métodos que se basan en la eliminación sucesiva de candidatos en diversas rondas), en la práctica, el resultado es equivalente a una elección a dos vueltas, e incluso presenta una cierta ventaja, porque extrae una información más completa sobre las preferencias de los electores. El Informe del Consejo de Estado de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general sugiere un modelo al que denomina de *voto suplementario* (una variante de *voto único transferible* que se utiliza en el Reino Unido), de acuerdo con el cual los ciudadanos votarían al candidato a alcalde expresando una primera preferencia y podrían expresar, si lo deseaban, una segunda preferencia a otro candidato. En caso de que uno de los candidatos obtuviese la mayoría absoluta sería elegido alcalde, pero si ninguno alcanzara tal mayoría, se llevaría a cabo una segunda ronda de recuento, en la que a aquellos candidatos que hubieran recibido mayor número de votos en primera preferencia se les sumarían los votos de segunda preferencia (cit. por INAP, 2014: 21-22). En contra de este tipo de sistemas juega la complejidad de comprensión del recuento para el ciudadano medio (no su realización, que puede automatizarse fácilmente) y la posibilidad de que el alcalde que resulte elegido no disponga de una mayoría correlativa en el pleno municipal.

Si se opta por un sistema de *elección directa y separada del alcalde a dos vueltas* (propuesta del PSOE en 1998¹): Un candidato resultaría elegido alcalde si obtuviese más del 50 % de los votos en la primera vuelta y, en caso contrario, se pasaría a una segunda vuelta en la que es preciso establecer reglas para determinar qué candidatos concurren. Lo más frecuente es que pasen a la segunda vuelta los dos o tres candidatos más votados, o todos aquellos que superen un determinado umbral de votos válidos en la primera vuelta. La propuesta del PSOE en 1998 fijaba ese umbral en el 15 % de los votos, lo cual podría resultar quizás excesivamente bajo, ya que podría propiciar un número muy elevado de triangulares e incluso cuadrangulares en la segunda vuelta en municipios donde el voto estuviera muy fragmentado. Al igual que sucede con el voto preferencial, este tipo de situaciones pueden llevar a que resulte

1. Proposición de Ley orgánica de modificación de la LOREG (BOCG, 7/12/1998, núm. 256-I).

elegido alcalde el candidato de una opción minoritaria, no siendo el candidato preferido mayoritariamente como primera opción, pero siendo considerado como “menos malo” en una segunda vuelta, lo que puede plantear problemas de encaje con la representación en el pleno.

Ya sea el alcalde elegido en una o en dos vueltas, en este modelo la elección de los concejales sería independiente de la del alcalde y podría seguirse realizando mediante listas cerradas, desbloqueadas o no, y utilizando una fórmula proporcional, o bien también podría realizarse mediante listas abiertas y aplicando la regla de la mayoría. En el supuesto de que se sigan utilizando listas cerradas, con el fin de garantizar la gobernabilidad podría establecerse una vinculación entre los candidatos a alcalde y alguna o algunas de las listas de concejales presentadas, y, en ese supuesto, podría preverse una prima de mayoría para la lista o listas vinculadas al alcalde ganador. La propuesta del PSOE de 1998 atribuía la mitad más uno de los concejales, una prima menor que en Italia (60 %), lo cual puede que sea insuficiente para prevenir fenómenos de transfuguismo, si no se asocia a otros cambios radicales en el sistema de gobierno.

Una de las cuestiones que habría que regular, si se optase por una elección separada de alcalde y concejales, sería la posibilidad de que los candidatos a alcalde fuesen también cabezas de una lista en la elección de concejales (la propuesta del PSOE de 1998 sí contemplaba esta posibilidad). Esto permite que los candidatos a alcalde que no resulten elegidos puedan seguir participando en la vida política municipal. Sin embargo, hay que señalar que esta solución no suele ser habitual en los sistemas comparados en los que la elección separada se corresponde de modo muy claro con sistemas de gobierno presidencialistas.

También deberían ser objeto de regulación específica los supuestos en los que solo hubiera un candidato. Este tipo de situaciones no resulta descabellado que se planteen si se sigue manteniendo el límite de 251 habitantes como población mínima para la aplicación del sistema electoral de régimen común. En estos casos, resulta conveniente exigir que el candidato único obtenga un determinado número de votos favorables para salir elegido (solución prevista, por ejemplo en el *Land* de Hessen, en Alemania).

2.2. Elección conjunta del alcalde y de los concejales

En este supuesto, para que el efecto fuera equivalente a una elección directa del alcalde, sería necesario prever una prima de mayoría a la lista más votada: La elección se desarrollaría entre listas cerradas, que podrían ser desbloqueadas o no, y si la lista más votada no obtuviese la mayoría absoluta se le otorgaría la mayoría absoluta de los concejales artificialmente (o incluso una mayoría superior), de tal forma que el cabeza de dicha lista sería automáticamente proclamado alcalde. Esta fórmula es la que se viene incluyendo, con mayor o menor precisión, en los programas electorales del PP a las elecciones generales desde 2004, proponiéndose la atribución directa de la mitad más una de las concejalías a la lista más votada y la atribución automática del cargo de alcalde al cabeza de dicha lista. Aunque no se han dado más precisiones, parece que la propuesta lanzada por el Gobierno en los últimos meses iría también en este sentido, aunque más matizada, pues parece que se habla de atribuir la mayoría absoluta de los concejales a la lista más votada solo cuando esta lista hubiera obtenido el 40 % de los votos, y existiese una diferencia de más de cinco puntos con la siguiente lista.

Si se opta por este tipo de soluciones, el resto de los escaños se repartirían entre las demás listas de acuerdo con la fórmula que se decidiese. El programa electoral del PP en 2004 mantenía para este reparto la fórmula proporcional de D'Hondt. No sería incompatible con este sistema establecer el desbloqueo de las listas, y en ese supuesto sería necesario determinar si el desbloqueo se aplicaría también a los cabezas de lista, y, si así fuera, la ley debería prever que fuera proclamado alcalde el candidato que más votos hubiera obtenido dentro de la lista ganadora.

Como se puede observar, ya se opte por una elección directa y separada del alcalde y de los concejales o por una elección conjunta que en sus efectos equivalga a la elección directa del alcalde, dicha opción puede conllevar importantes efectos respecto a la representación de las diversas listas de candidatos en el pleno municipal. La lógica del sistema de elección directa lleva inexorablemente a proporcionar al candidato ganador una mayoría suficiente para gobernar, salvo que pretendamos poner en pie un sistema de gobierno presidencial puro en el que no tengan que coincidir necesariamente las mayorías en el órgano ejecutivo y en el órgano deliberante. Esa mayoría suficiente para garantizar la gobernabilidad puede surgir de forma natural si el candidato ganador obtiene más del 50 % de los votos, o bien, en caso contrario, habrá que conformarla “artificialmente” mediante una prima de mayoría, de

tal forma que, en esos supuestos, la mayoría política no se correspondería con un respaldo social mayoritario. En otras palabras, nos encontraríamos en una situación en la que habría más ciudadanos que no habrían votado al alcalde de que ciudadanos que sí lo habrían votado, y, en cambio, el alcalde podría gobernar con mayoría absoluta o superior (dependiendo de la prima que se estableciese), sin necesidad de contar con los concejales de la oposición, que, en su conjunto, sí que representarían a la mayoría de los ciudadanos.

3. Consecuencias sobre la representatividad del pleno municipal

3.1. Las distorsiones de la proporcionalidad

La finalidad de los sistemas electorales es doble: producir gobierno y producir representación. Por ello, a la hora de regular cualquier sistema electoral, el legislador debe tener en cuenta dos objetivos contrapuestos: de una parte, asegurar la gobernabilidad (en este caso del municipio), garantizando un nivel óptimo de estabilidad del órgano ejecutivo, y, de otra parte, garantizar un nivel óptimo de representatividad del órgano elegido por el cuerpo electoral, de manera que sea un reflejo lo más fiel posible de la diversidad de ideas políticas presentes en la sociedad.

El sistema electoral municipal actualmente vigente en España ha cumplido satisfactoriamente con dicha exigencia de representatividad. La fórmula de reparto proporcional entre listas cerradas y bloqueadas, ha posibilitado el acceso a la representación de todos los partidos y agrupaciones políticas que han gozado de un apoyo social mínimamente significativo, cifrado ese apoyo mínimo en la superación de una cláusula de barrera del 5 % de los votos válidos. Así pues, nuestro actual sistema electoral municipal merece una valoración positiva, en cuanto permite traducir en cada corporación municipal, con notable fidelidad, la distribución de preferencias del respectivo cuerpo electoral (Martínez-Pujalte, 2009: 5).

En términos generales, se puede decir que la elección directa del alcalde, o un sistema electoral que tenga un efecto equivalente, si va acompañado, como resulta coherente, de mecanismos que otorguen una mayoría estable al alcalde electo, es un sistema que va a otorgar una mayor preponderancia al objetivo de la gobernabilidad en detrimento del objetivo de la representatividad. Desde ciertos puntos de vista, dicha corrección resultaría necesaria, pues nuestro sistema, al establecer una proporcionalidad casi perfecta, sobre todo

en los municipios de mayor población, dificulta la obtención de mayorías absolutas y, por ende, la formación de Gobiernos estables (Martínez-Pujalte, 2009: 5-6). Sin embargo, si la corrección que se estableciese llevase a una preponderancia excesiva del objetivo de la gobernabilidad hasta el punto de desvirtuar totalmente el objetivo de la representatividad, nos tendríamos que plantear hasta qué punto ello sería compatible con nuestra Constitución.

Se ha dicho que la prima de mayoría subvierte la proporcionalidad del sistema (Rubio Ruiz, 2004: 11), pero hay que partir de la base de que nuestra Constitución no consagra de forma expresa la proporcionalidad de la elección de los concejales. A diferencia de lo que se prevé para el Congreso de los Diputados (artículo 68 CE), el artículo 140 CE establece únicamente que “Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley”.

En consecuencia, un sistema electoral que distorsione el criterio de la proporcionalidad otorgando una mayoría artificial a la lista vinculada al alcalde ganador o a la lista más votada, en principio no resultaría contrario a la letra del artículo 140 CE, como tampoco lo es el sistema previsto actualmente para los municipios de hasta 250 habitantes, en los que rige un sistema mayoritario con voto limitado. El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la LOREG de 2009 dejó muy claro 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 resultaría contraria a la Constitución (Informe Consejo de Estado, 2009: 367).

Dicho lo anterior, parece también claro que el “carácter representativo” del pleno podría verse afectado por un cambio tan radical del sistema electoral (Martínez García, 2014: 3). A mi juicio, una prima de mayoría que fuese de tal magnitud que llegase a coartar por completo las posibilidades de las listas minoritarias que gocen de un apoyo popular significativo, de estar presentes en el pleno municipal, podría ser poco respetuosa con una concepción del principio democrático que tenga en cuenta el valor del pluralismo político como valor superior del ordenamiento propugnado por el Estado español (artículo 1 CE).

Asimismo, cuando el artículo 140 CE establece que los ayuntamientos estarán integrados por los alcaldes y los concejales, se está expresando la necesidad de que en el Gobierno municipal, junto a un órgano unipersonal

(el alcalde), ha de existir necesariamente un órgano colegiado de carácter representativo (el conjunto de los concejales). Por consiguiente, sea con la fórmula que sea –para cuyo establecimiento goza el legislador de un amplio margen de configuración–, deberá existir en todo caso una cierta correspondencia entre la conformación de ese órgano representativo y la voluntad popular expresada en las urnas, de tal forma que si el sistema electoral previsto por el legislador distorsionase en exceso dicha correspondencia, tal sistema no sería compatible con la idea de representatividad que se extrae del diseño del Gobierno municipal por parte del constituyente.

En este sentido, deben tenerse en cuenta las recientes críticas emitidas por el Consejo de Estado respecto a la posibilidad de que la junta de gobierno local apruebe los presupuestos municipales, en lo que ve posible tacha de inconstitucionalidad, al asociar, de algún modo, la autonomía local constitucionalmente garantizada y el carácter representativo del pleno. Retorcer en exceso la correspondencia entre votos y escaños y dejar reducido al pleno, por esta vía, a un papel secundario, limitando la representación de las minorías, tiene como consecuencia que el pleno resultante no tendría carácter suficientemente representativo. Como ha señalado con acierto Martínez García, “en democracia, quien gana no lo puede ganar todo, ni quien pierde lo puede perder todo” (2014: 3).

3.2. La demonización de los pactos postelectorales

Cuando se plantean fórmulas de elección directa de alcalde o fórmulas de efectos similares, se hace, como se ha señalado antes, con el principal objetivo de garantizar la gobernabilidad y evitar los pactos postelectorales que conducen a la formación de mayorías alternativas a la de la lista más votada. Se achaca a estos pactos postelectorales su falta de legitimidad, su opacidad, y que hacen depender la formación de mayorías de gobierno de concesiones a grupos minoritarios, que son fruto del chantaje y no tienen en cuenta el interés general, sino intereses particulares más o menos espurios.

Desde algunas posiciones se ha achacado a los pactos postelectorales que conforman Gobiernos de coalición con una escasa legitimidad democrática, pues se dice que ignoran la voluntad de los electores (Martínez-Pujalte, 2009: 6). Disiento radicalmente de esa opinión y coincido plenamente con Pallarés en que se trata de una argumentación que se basa precisamente en presupuestos nulamente democráticos (Pallarés, 2004: 215). Evidentemente, no existe

ningún argumento por el que los votos que van hacia la lista más votada hayan de otorgar más legitimidad que los que han ido hacia otras listas que, sumadas, han obtenido más apoyo electoral. Al contrario, lo que sí podría ser cuestionable con una cierta base es la legitimidad de una mayoría absoluta prefabricada, frente a otra que es resultado de un pacto que posee una base electoral más amplia (Pallarés, 2004: 219). Yo añadiría, además, que se trata de argumentos oportunistas que cambian en función de las circunstancias concretas, de manera que el pacto postelectoral solo es tachado de ilegítimo cuando cierra el acceso a la alcaldía a un candidato del propio partido, y, en cambio, es saludado como un ejercicio de madurez democrática y de garantía de estabilidad cuando su objetivo es precisamente desplazar al partido contrario.

A veces el argumento se refina un poco, y lo que se achaca a los pactos postelectorales no es su ilegitimidad, sino su falta de transparencia (Torres Vela, 2003: 10; Rubio Ruiz, 2004: 6; Caciagli, 2008: 377). El problema es que, para corregir esta opacidad, se plantea la elección directa del alcalde con una prima de mayoría, lo cual no es que acabe con la opacidad haciendo que los pactos sean mejor conocidos por los ciudadanos, es que suprime de raíz cualquier posibilidad de pacto. Un planteamiento diferente es el que supone la elección a dos vueltas, pues en este supuesto sí que puede haber confluencias o incluso pactos entre fuerzas políticas, pero estas confluencias o pactos tienen que conocerse públicamente antes de la segunda vuelta, por lo que este sistema tendría el efecto beneficioso de residenciar la decisión sobre el pacto en manos de los electores, y no en opacas reuniones entre dirigentes de los partidos. Aunque este tipo de argumentos aciertan al destacar un problema de opacidad que es real, en ellos subyace una desconfianza generalizada hacia los pactos postelectorales y hacia los Gobiernos de coalición, sin que se aporte ningún dato empírico que la justifique. Denunciamos públicamente aquellos acuerdos opacos o espurios, pero no caigamos en una descalificación apriorística de los pactos postelectorales. En mi opinión, los pactos postelectorales y los Gobiernos de coalición en el ámbito municipal no han de ser vistos, con carácter general, como una patología, sino todo lo contrario, pues constituyen un mecanismo de integración de visiones diferentes e incluso contrapuestas, además de favorecer, en términos generales, un mayor control político que las mayorías absolutas. Por supuesto, tampoco existe ningún fundamento empírico para asociar estos pactos con fenómenos de corrupción, al contrario, parece que, si hablamos de corrupción, serían las mayorías absolutas las que podrían suponer un mayor peligro.

En otras ocasiones, lo que aparece como una práctica reprobable que es necesario combatir no es el pacto postelectoral como tal, sino las situaciones

en las que una minoría, con su capacidad para decantar la mayoría a favor de un candidato a alcalde, puede llegar a poseer una influencia desproporcionada en el Gobierno municipal. Frecuentemente, estas situaciones aparecen descripciones con términos que poseen connotaciones muy negativas, como “extorsión” o “chantaje” de las minorías.

A la hora de afrontar este problema, a mi juicio, hay que empezar matizando lo que significa la expresión “chantaje de las minorías”. Lo que para unos es chantaje, para otros es defensa de intereses legítimos, por lo que la expresión “chantaje”, con las connotaciones que tiene, no es válida para calificar todas las situaciones en las que exista un pacto de gobierno en el que entren partidos minoritarios. Solo aquellas situaciones patológicas, en las que estemos hablando de una auténtica compraventa de apoyos para favorecer intereses particulares en detrimento del interés general, deben merecer un reproche y pueden fundamentar que el ordenamiento reaccione para evitarlas.

A este respecto, creo que se puede poner en duda que en España exista una situación patológica generalizada que justifique que se tomen medidas que impliquen un cambio radical del sistema electoral, y por ende de la propia forma de gobierno municipal. Más bien, de los estudios realizados sobre el funcionamiento del sistema actual no se desprende que haya en nuestro país un problema estructural de “minorías chantajistas” (Pallarés, 2004: 222-223). Sí es cierto que puede haber situaciones coyunturales de “chantaje” y que incluso algunas de ellas hayan estado vinculadas a fenómenos de corrupción. Pero lo que parece razonable es que se intente combatir esas situaciones mediante otros mecanismos –como por ejemplo la mejora de los instrumentos de control de la acción de gobierno– que no impliquen un cambio tan sustancial en la forma de entender la representación política en el ámbito municipal.

En todo caso, aun admitiendo que pueda existir en ocasiones un problema de peso excesivo de las minorías, las fórmulas de elección directa con primas de mayoría contribuyen a minimizarlo, pero no lo eliminan totalmente, al menos en el supuesto de la elección a dos vueltas, puesto que el llamamiento que hacen a sus votantes los pequeños partidos eliminados en la primera vuelta puede también condicionar el resultado final y, por tanto, existe también el riesgo de que estos partidos condicione su apoyo en la segunda vuelta a cambio de contrapartidas más o menos confesables. Sí se elimina casi totalmente este peligro de chantaje de las minorías con la modalidad de elección directa a una sola vuelta por mayoría simple, o cuando se atribuye directamente la alcaldía a la lista más votada, aunque no tenga mayoría absoluta, pero, incluso

en este supuesto, puede seguir existiendo un riesgo de chantaje en el momento en el que se estén conformando los distintos bloques o coaliciones para concurrir a los comicios.

En todo caso, la solución de la elección directa a una sola vuelta con prima de mayoría generaría un problema mucho mayor que el que trata de resolver, porque la distorsión de la representatividad que introduce puede llegar a ser excesiva y a poner en cuestión no solo el valor del pluralismo político, sino también la propia legitimidad del resultado. Pensemos, por ejemplo, en una situación en la que un partido ganase la elección con un 30 % de los votos y se viese atribuida automáticamente una mayoría absoluta, mientras que los demás partidos, que representan al 70 % de los votantes, se situarían en minoría en el pleno municipal.

Una fórmula que permite minimizar el hipotético chantaje de las minorías, al tiempo que garantiza un mayor apoyo popular al candidato ganador, es la utilización del voto preferencial en la elección del alcalde a una sola vuelta. Con este método, puede resultar vencedor un candidato que no es el que más apoyos ha recibido como primera preferencia, pero que ha sumado muchos apoyos como segunda o tercera preferencia por parte de los votantes que dieron su primera preferencia a otros candidatos, lo que a la postre tiene un efecto muy similar a la celebración de una segunda vuelta y, por lo tanto, otorga al candidato que resulta ganador una legitimidad mayor.

De cualquier forma, la principal objeción contra el argumento que esgrime el chantaje de las minorías como justificación de la elección directa es que, a mi juicio, no se puede pretender, para evitar ese supuesto chantaje –que en muchos casos no existe o no puede calificarse como auténtico chantaje–, que la solución pase por impedir completamente el acceso a la representación de las minorías.

En definitiva, si los pactos postelectorales no son ilegítimos *per se* y si el problema de la influencia excesiva de los grupos minoritarios no es una patología generalizada en nuestro sistema, entonces nos podemos plantear si no existen otros motivos detrás de las propuestas favorables a la elección directa de los alcaldes. Obviamente, se trata de una pregunta retórica, pues a nadie se le escapa que detrás de estas propuestas casi siempre se esconden cálculos electoralistas puros y duros, a veces muy burdos, o sea, “ingeniería electoral de baja calidad” (Pomed, 2004).

4. Consecuencias sobre la participación real y efectiva de los vecinos en la vida política del municipio

Uno de los argumentos que se utilizan más frecuentemente para apoyar la elección directa del alcalde, u otras fórmulas de efectos equivalentes, es la mejora de la calidad democrática. Desde estos puntos de vista, la elección directa tendría efectos muy beneficiosos, pues favorecería el establecimiento de una relación más directa y personal entre el alcalde electo y los ciudadanos, reduciría la influencia (¿perniciosa?) de los partidos políticos en el ámbito municipal, dando más capacidad de decisión a los ciudadanos, y todo ello contribuiría a estimular la participación electoral. Desde otras posiciones, en cambio, se señala que esa pretendida mejora de la calidad democrática es tan solo “un espejismo” (Pallarés, 2004: 229). Así, se advierte que la elección directa puede introducir tendencias personalistas y plebiscitarias muy poco saludables en la vida municipal. Si a ello sumamos la ausencia o el mal funcionamiento de los controles, el cambio de sistema puede suponer un refuerzo del tradicional caciquismo y de los fenómenos de corrupción asociados al mismo. Por otro lado, si centramos únicamente nuestra atención en la cuestión de la elección del alcalde, estamos obviando otras posibilidades mucho más interesantes para enriquecer la participación democrática en el ámbito municipal.

4.1. La tendencia hacia la personalización: ¿Personalización vs. personalismo?

Ciertamente, la elección directa del alcalde favorece, a priori, una personalización de la relación entre este y los ciudadanos. Esta relación más directa y personal se hace mucho más intensa durante la campaña electoral, apareciendo además el programa electoral como un compromiso personal del candidato frente a los ciudadanos. En definitiva, hay una mayor cercanía, una mejora de la comunicación con los vecinos y, por ende, un mejor conocimiento de sus problemas. Cabe señalar que la personalización de la relación entre el alcalde y los vecinos fue uno de los argumentos que se esgrimieron con más fuerza en Alemania, con ocasión de las reformas que extendieron el sistema de elección directa, típico de los *Länder* del Sur, al resto de la República (Díez Sastre, 2005: 243-244; en el mismo sentido, Caciagli, 2008: 372).

Uno de los principales efectos benéficos que suelen atribuirse a la mayor personalización derivada de la elección directa, es que limita la influencia de los partidos políticos, o más exactamente, de los aparatos de los partidos

políticos, en la selección de los líderes políticos, en este caso de los alcaldes. Este efecto se notó, por ejemplo, en Alemania, tras las reformas introducidas en diversos *Länder* a partir de los años 90. El nuevo sistema permitió que muchos alcaldes elegidos ni siquiera estuvieran afiliados a los partidos políticos y que, cuando lo estaban, el perfil de las personas escogidas por los partidos variase sustancialmente, buscando precisamente una mejor conexión con los ciudadanos (Díez Sastre, 2005: 246). En Austria, donde la introducción de la elección directa estuvo muy ligada a la crítica a los partidos, el nuevo sistema ha cambiado de forma muy profunda el procedimiento de selección de los candidatos, hasta el punto de que los partidos han llegado a utilizar sondeos y otras formas de investigación social y han renunciado casi siempre a presentar a sus propios dirigentes locales (Caciagli, 2008: 373). En Italia, tras la reforma de 1993, también se ha producido una personalización de la competición electoral y una mayor independencia de los alcaldes respecto de sus partidos (Caciagli, 2008: 371).

Resulta interesante centrarse en la cuestión del perfil de los candidatos. A veces, como una de las ventajas de la elección directa y de la personalización que comporta, se señala que este sistema va a favorecer candidatos más profesionales frente a los perfiles más politizados que acostumbran a presentar los partidos. Ciertamente, la elección directa puede llevar a que la decisión de los electores se base más en las cualidades personales de los candidatos (su cualificación, su experiencia de gestión, etc.) que en cuestiones ideológicas. Probablemente este efecto se note más en municipios de menor población, donde existe una mayor cercanía y, por tanto, un mejor conocimiento de los candidatos por parte de los electores. Esta elección basada en las cualidades personales es posible que pueda producir efectos beneficiosos en la gestión municipal. Sin embargo, hay que señalar también que una mayor independencia respecto de los partidos no tiene por qué significar necesariamente un menor grado de politización, puede ser justo lo contrario si el perfil por el que se opta es más populista o demagógico. En este sentido, puede existir un cierto riesgo, sobre todo en grandes ciudades, de que los ciudadanos acaben eligiendo a personajes mediáticos o carismáticos, sin que ello implique una mayor capacitación para el cargo. La experiencia alemana parece desmentir la deriva populista (Díez Sastre, 2005: 246). En Italia, la reforma de 1993 hizo aparecer una pléyade de políticos locales de gran prestigio, desvinculados de los aparatos de los partidos y muchas veces con origen profesional o académico. Hubo personalidades políticas fuertes que surgieron de esa nueva forma de elección, como Francesco Rutelli en Roma o Leoluca Orlando en Palermo. En el caso italiano se puede destacar también que el sistema de elec-

ción directa ha favorecido la adopción por parte de los partidos, sobre todo en la izquierda, del procedimiento de primarias abiertas para la selección de los candidatos. El propio Matteo Renzi, actual primer ministro, dio el salto a la política venciendo en las primarias del Partido Democrático a la alcaldía de Florencia. La deriva populista también ha estado presente en los últimos años con la llegada del Movimiento 5 Estrellas, que actualmente gobierna en ciudades importantes como Parma o Livorno.

En España existe ya un alto grado de personalización en la figura del alcalde, tanto en el momento de la elección como durante el ejercicio del cargo. La competición electoral está fuertemente personalizada, es una competición entre los cabezas de lista (Caciagli, 2008: 377). Así, las encuestas del CIS muestran que en las elecciones locales los ciudadanos manifiestan que el primer criterio que utilizan para decidir el voto es el candidato (27 %) (Estudio del CIS 2661/11-2006, cit. por INAP, 2014: 6).

Por otra parte, ya es frecuente en los municipios de menor población que los candidatos a alcalde decidan presentarse en las listas de un partido político solo por conveniencia práctica, por lo que es previsible que un sistema de elección directa del alcalde, si dicha elección se verificase de forma separada a la del resto de los concejales, pueda provocar como efecto una proliferación de alcaldes “independientes”. En todo caso, es muy probable que se acentuaran los perfiles personalistas y la independencia de facto de los alcaldes frente a los partidos, aun en el supuesto de que siguiesen afiliados a los mismos o se presentasen bajo sus siglas.

La personalización puede ser muy positiva, pero tiene también muchos riesgos. La deriva personalista, en situaciones en las que los controles políticos y jurídicos no funcionen adecuadamente, puede producir efectos catastróficos, y ejemplos como el de Marbella bajo el Grupo Independiente Liberal (GIL) invitan a una reflexión pausada. Parece claro que la introducción de un sistema de elección directa puede reforzar los rasgos personalistas que ya existen en nuestro sistema, y, por ello, sería necesario tomar muchas precauciones para que la concentración de poderes en manos del alcalde no sea excesiva.

Otro riesgo que puede apuntarse como asociado a la personalización, y en el que no me voy a detener en profundidad, pues excede del objeto de este trabajo, es la posible influencia de los medios de comunicación y de los poderes económicos locales en los procesos electorales. Por ello, cualquier cambio en la legislación electoral que vaya en el sentido de la elección directa

de los alcaldes debería ir acompañado de una revisión de las normas relativas a las campañas electorales (gastos de campaña, aportaciones privadas a los candidatos, regulación de la campaña en los medios de comunicación, debates, entrevistas, etc.). Por poner solo un ejemplo, los medios de comunicación que tienen un carácter más local son precisamente los que están sujetos a una menor regulación para garantizar la igualdad de oportunidades entre los candidatos, y, al mismo tiempo, son los más dependientes respecto de la publicidad institucional o respecto de la publicidad de empresas locales especialmente poderosas.

4.2. La personalización de la elección de los restantes miembros de la lista

El sistema electoral actualmente vigente para los municipios de más de 250 habitantes, basado en listas cerradas y bloqueadas, ha servido para fortalecer el papel de las estructuras partidistas en el ámbito local, muy débiles en los primeros tiempos de la etapa democrática, pero actualmente ha llevado a un dominio excesivo por parte de estas estructuras. Por otro lado, el sistema de elección de las diputaciones provinciales ha impulsado también a los partidos a intentar acaparar al máximo la representación en el ámbito local. La posibilidad de que las listas de candidatos sean presentadas por agrupaciones de electores ha servido en ocasiones para escapar al monopolio partidista, pero su uso ha sido bastante escaso. Por todo ello, el voto en las elecciones municipales ha sido predominantemente un voto de partido, muy condicionado por la figura de los candidatos a la alcaldía, como acabamos de señalar en el apartado anterior, pero en el que el resto de los miembros de la lista han jugado un papel secundario.

Así pues, una de las cuestiones que se pueden plantear es si la elección directa del alcalde es compatible con prever alguna forma de personalización en la elección de los restantes miembros de la lista. Lo cierto es que el debate se está centrando excesivamente en la elección del alcalde, de manera que la elección de los restantes miembros de la lista se sitúa en un segundo plano, algo que en mi opinión es un grave error de apreciación, pues cuando lo que se está planteando es dar más capacidad de influencia a los ciudadanos, y limitar correlativamente el poder de los partidos, sería muy saludable que dicha capacidad de influencia no quedase restringida a la alcaldía, sino que se extendiese también a los demás miembros de la lista.

Ahora bien, la personalización en la elección de los concejales mediante listas abiertas o desbloqueadas no siempre es compatible con los sistemas de elección directa del alcalde que hemos analizado.

En la modalidad de elección separada del alcalde, sea a una o dos vueltas, las listas abiertas que resultan pueden resultar compatibles con el deseo de asegurar una mayoría de gobierno estable, si los electores deciden votar con criterio de partido y no dispersar sus votos, en cuyo caso la lógica mayoritaria de la lista abierta puede dar lugar *de facto* a mayorías “absolutísimas”, pero ese comportamiento electoral no está asegurado. Por consiguiente, solo con listas cerradas resulta jurídicamente operativa la norma de que en la lista o listas vinculadas al alcalde ganador se vea otorgada la mayoría que se decidida (absoluta o superior) dentro del pleno municipal. En cambio, sí que podría establecerse alguna forma de desbloqueo o de expresión de preferencias dentro de cada lista.

En la modalidad de elección conjunta, para empezar hay que señalar que si se decide elevar el umbral de población para la aplicación del sistema de elección, que actualmente se aplica a los municipios de 250 habitantes o menos, hasta 1000 o 2000 habitantes, ello supondría que muchos ayuntamientos pasarían a elegirse mediante un sistema de lista abierta. En los restantes casos, resulta aplicable lo que hemos dicho anteriormente, es decir, la prima de mayoría solo es jurídicamente operativa si se utiliza un sistema de listas cerradas, aunque nada impide que se establezcan mecanismos de desbloqueo.

Por último, aunque se salga del objeto de este trabajo, cabe señalar que un factor muy importante de personalización puede venir dado por el cambio en los modos de selección de las candidaturas por parte de los partidos políticos. Si de lo que se trata es de elevar la capacidad de influencia de los ciudadanos, qué duda cabe que el sistema de primarias, especialmente si son abiertas, contribuiría a ese objetivo de una forma óptima, sobre todo si se utiliza no solo para la selección de los candidatos a alcaldes, sino también para los demás candidatos de las listas.

4.3. La tendencia plebiscitaria: ¿Mayor influencia de los ciudadanos en el Gobierno municipal?

Junto con el argumento de la personalización de la relación entre alcalde y vecinos, otro de los argumentos que suelen aducirse a favor de la elección directa es el que afirma que este sistema permite que la voluntad de los ciudadanos pueda ser tenida en cuenta en una mayor medida. En gran parte, esta afirmación se basa en la reducción del papel de mediación que desempeñan los

partidos, y se refuerza con la introducción de otros elementos plebiscitarios en el sistema de gobierno. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, con las reformas introducidas en diversos *Länder* alemanes, en los que la elección directa (*Urwahl*), frecuentemente asociada a la posibilidad de revocación (*Abwahl*), se insertó en una corriente favorable a la introducción de otros mecanismos de democracia directa, como son las peticiones (*Bürgerbegehren*) y los referendos locales (*Bürgerentscheide*), los cuales, al igual que la elección directa del alcalde, eran típicos de los *Länder* del Sur (Diez Sastre, 2005: 234).

El argumento que asocia la elección directa con una mayor influencia de los ciudadanos en el Gobierno es criticado por algunos autores. Ciertamente, con la elección directa, los ciudadanos participan de manera más inmediata en la fase de “producir gobierno” que hay en toda elección, pero, en contrapartida, su participación en la fase de “producir representación” queda distorsionada o incluso falseada, por lo que su relación del voto con los “contenidos” de la acción de gobierno sería mucho más difusa. Muchos ciudadanos, debido a los efectos del sistema electoral, se ven impelidos a votar por un candidato que no sería su primera opción o a votar contra un candidato, en lugar de expresar sus verdaderas preferencias. Esto empobrece la competición política, la transforma en un juego de ganador/perdedores, que hace que esa pretendida mayor influencia del ciudadano sobre la política del municipio sea en realidad muy incierta (Pallarés, 2004: 221-222).

Por otro lado, en España, el debate centrado en la elección del alcalde ha dejado totalmente de lado la cuestión de la mejora de los mecanismos de participación democrática en el ámbito municipal (Torres Vela, 2003: 9). Pero, aunque ninguna de las propuestas hechas públicas hasta ahora haya puesto el énfasis en estos mecanismos, es inevitable que acaben convirtiéndose en piezas centrales dentro del sistema, pues es necesario que se establezcan contrapoderes en un contexto en el que la figura del alcalde saliera reforzada y la del pleno municipal muy relativizada, en la medida en que la prima de mayoría otorgaría al alcalde un control casi total sobre el mismo. En definitiva, en un escenario de elección directa del alcalde, que lo transforma en un *alcalde fuerte* y con un pleno municipal débil, la deriva hacia un modelo plebiscitario se hace casi inevitable.

Existe un consenso generalizado a la hora de presentar al municipio como el ámbito idóneo para la puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana más directa, por la mayor proximidad de las cuestiones tratadas con los ciudadanos. Las ventajas de estos mecanismos son innegables:

incrementan el consenso social sobre las decisiones, favorecen la identificación de los ciudadanos con las instituciones, y contribuyen a la integración de la diversidad social. Los inconvenientes también son conocidos: introducen cierta ineeficiencia y lentitud de la toma de decisiones, son un caldo de cultivo para el populismo, generan falsos dilemas en los que acaba contraponiéndose la voluntad popular y la legalidad, provocan cierta deslegitimación de las estructuras administrativas, y contribuyen a debilitar a los partidos políticos como agentes de representación.

En mi opinión, los mecanismos plebiscitarios o los mecanismos de participación directa nunca pueden reemplazar totalmente a los órganos representativos como instancias para la toma de decisiones o para el control de las actuaciones del alcalde. En consecuencia, el modelo de elección directa del alcalde, aunque aparentemente otorgue una influencia más directa a los ciudadanos, en realidad lo que hace es reforzar enormemente la figura del alcalde, sin que ese refuerzo se vea compensado con la aparición de unos contrapoderes que puedan resultar verdaderamente efectivos.

4.4. Elección directa y revocación

Precisamente, en el marco de los necesarios controles y contrapesos que deben configurarse frente a un alcalde fuerte es donde se sitúa la figura de la revocación como principal contrapoder en manos de los vecinos. En los modelos comparados la elección directa suele ir asociada a la posibilidad de revocación, sobre todo cuando no existe posibilidad de censura por el órgano representativo o cuando dicha posibilidad se hace casi imposible por las fuertes primas de mayoría que se establecen.

El voto de revocación puede ser pedido desde el órgano de representación municipal, estableciéndose un número mínimo de concejales, o desde el propio cuerpo electoral.

Sobre la primera modalidad podemos poner el ejemplo del *Land* de Hessen (Alemania): La iniciación del procedimiento de revocación ha de proponerse en el pleno por al menos mayoría de dos tercios o por la mitad del número legal de miembros que lo componen. Para poder presentar esta propuesta de resolución es necesario el transcurso de un cierto período de tiempo desde la elección del alcalde. La aprobación de la revocación requiere la mayoría de los votos válidos emitidos por los vecinos, con la condición de que

esa mayoría suponga, al menos, el treinta por ciento del número de personas con derecho a voto en el municipio (Díez Sastre, 2005: 249).

La revocación por iniciativa popular se prevé en otras legislaciones en Alemania, como, por ejemplo, la del *Land* de Schleswig-Holstein: La propuesta de la revocación se puede presentar por el pleno y, además, por al menos el veinte por ciento de los ciudadanos del municipio con derecho a voto. En otros *Länder* la regulación se remite sencillamente a las normas establecidas en general para las decisiones populares (Díez Sastre, 2005: 249).

4.5. ¿Estímulo a la participación electoral?

En paralelo con los argumentos anteriormente señalados, se suele afirmar que el sistema de elección directa, al otorgar un mayor poder de decisión a los ciudadanos, estimula la participación electoral. También contribuiría a ello la personalización de la competición electoral.

En sentido contrario, se aduce que la transformación del sistema proporcional en un sistema mayoritario reduce la oferta electoral efectiva (la que tiene posibilidades de ganar) y promueve el voto útil, pues favorece principalmente a los partidos hegemónicos (Pomed Sánchez, 2004: 5-6). Esto desincentivaría a los electores afines a las opciones minoritarias, y podría producir un incremento de la abstención.

El sistema de voto a dos vueltas o mediante voto único transferible (u otras fórmulas de voto preferencial), al integrar mejor todas las preferencias de los ciudadanos, puede combatir de alguna manera el desincentivo a la participación derivado de la reducción de la oferta electoral efectiva, pero, en cambio, la doble vuelta puede provocar fatiga en el electorado (Delgado Iribarren, 2009: 2), y, por su parte, el sistema de voto único transferible puede provocar problemas de falta de comprensión por los ciudadanos, redundando ambos problemas en una menor participación.

En todo caso, no parece que sea el objetivo de incrementar la participación el que subyace a las propuestas de reforma que se han planteado en España, toda vez que en nuestro país no existe realmente un problema de baja participación en las elecciones municipales, teniendo siempre tasas de participación situadas alrededor de los dos tercios del electorado. De hecho, el diferencial de participación entre elecciones municipales y generales es el

más bajo de Europa (Caciagli, 2008: 378). Quizás sí que estén relacionadas estas propuestas con otro rasgo del comportamiento electoral en las elecciones municipales, que consiste en que el voto a los dos partidos mayoritarios es sensiblemente menor en este tipo de comicios y con una tendencia a la baja (INAP, 2014: 4-6), lo que podría tratarse de contrarrestar de alguna manera con la introducción de fórmulas mayoritarias.

5. Conclusiones

(1) Coincido con la mayoría de autores que han señalado que el rendimiento del sistema electoral local hasta hora en España ha sido positivo, que ha cumplido de manera adecuada con las tres finalidades de aportar legitimidad, producir representación y favorecer la formación de Gobiernos estables (Pallarés, 2004: 228-229; Caciagli, 2008: 379), y que los problemas que puedan existir, vinculados a fenómenos como el transfugismo o la falta de transparencia de los pactos postelectorales, no tienen entidad suficiente como para justificar un cambio radical de la forma de gobierno municipal que puede traer más perjuicios que beneficios, sobre todo si no se prevén mecanismos de control muy eficaces que compensen el enorme reforzamiento de la figura del alcalde que se derivaría de este cambio.

(2) Comparto pues la postura reflejada en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, en el sentido de que “en la actualidad, no puede hablarse en España de una crisis del [sistema electoral local], ni de una verdadera demanda social para su cambio. En general, puede sostenerse que el vigente sistema electoral español garantiza un grado suficiente de representación del pluralismo político y la gobernabilidad de las instituciones locales” (*Libro Blanco*, 2005: 85). Sobre la inexistencia de una demanda social baste recordar que este tema nunca ha sido recogido en los barómetros del CIS, que recogen más de cincuenta ítems que reflejan las principales preocupaciones de los españoles.

(3) Por otro lado, el incremento de la personalización en la elección, tanto del alcalde como de los concejales, puede ser positivo para reducir la excesiva influencia de los aparatos partidistas, pero considero que dicho objetivo no requiere necesariamente que se opte por un sistema de elección directa, sino que puede conseguirse mediante el desbloqueo de las listas electorales o, incluso de manera más efectiva, introduciendo cambios en los modos de selección de las candidaturas por parte de los partidos.

(4) Por último, el deseable incremento de la participación política en el ámbito municipal, poco o nada tiene que ver con el cambio en el modo de elección de los alcaldes, y está más bien ligado al establecimiento de nuevos mecanismos de democracia participativa que sí pueden contribuir a mejorar la calidad de la democracia en este ámbito.

6. Referencias bibliográficas

CACIAGLI, Mario, “Cómo elegir al alcalde: una perspectiva comparada”, en *Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*, CIS, Madrid, 2008.

CONSEJO DE ESTADO, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 2009. Disponible en:

<http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

DELGADO-IRIBARREN, Manuel, “Consideraciones sobre la ponencia relativa a la reforma del sistema electoral municipal en España”, en *Jornada sobre la reforma del sistema electoral municipal*, Funciva, Madrid, 2009. Disponible en:

http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1257174359_manuel_delgado.pdf

DÍEZ SASTRE, Silvia, “La elección directa del alcalde en Alemania”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona – Madrid, 2005. Disponible en:

<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/525/231-254%20Diez%20Sastre.pdf?sequence=1>

INAP, *Posibles reformas electorales en el ámbito local*, Documento de trabajo, 2014.

MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio, “A vueltas con la elección directa de los alcaldes”, *Diario de Derecho Municipal*, 12/08/2014 (Estudios y comentarios), Iustel, Madrid.

MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio Luis, “Documento para el debate: El sistema electoral municipal en España: valoración y propuestas de mejora”, en *Jornada sobre la reforma del sistema electoral municipal*, Funciva, Madrid, 2009. Disponible en:

http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1257171434_reforma_del_sistema_electoral_municipal.pdf

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, 2005. Disponible en:

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/01111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf

PALLARÉS I PORTA, Francesc, “El sistema electoral local en España: balance hacia el futuro en perspectiva comparada”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona – Madrid, 2005. Disponible en: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/524/209-230%20Pallares.pdf?sequence=1>

POMED SÁNCHEZ, Luis, “Ingeniería electoral de baja calidad: La propuesta de elección directa del alcalde”, ponencia presentada en el congreso *Municipia Siglo XXI: Ciudadanía y gobierno local*, Zaragoza, 1-3 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/luis-pomed.pdf>

RUBIO RUIZ, Juan José, “Sistema electoral y gobierno local: apuntes para una reforma electoral”, ponencia presentada en el congreso *Municipia Siglo XXI: Ciudadanía y gobierno local*, Zaragoza, 1-3 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/juan-rubio.pdf>

TORRES VELA, Javier, *Una propuesta de reforma del sistema electoral*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2003. Disponible en: <http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp217.pdf>

La reforma en la elección de alcalde: una interpretación del régimen electoral de las ciudades con estatuto de autonomía

Óscar Romera Jiménez

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Reflexiones sobre el nuevo marco local. 3. Los resultados electorales en las elecciones municipales 1979–2011. 4. Aspectos relevantes de la situación económico-financiera de Ceuta y Melilla. 5. Las características esenciales del sistema electoral aplicable a Ceuta y Melilla. 6. La preservación del municipio en los estatutos de autonomía. 7. Particularidades en la elección del presidente–alcalde. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía. 10. Índice de tablas y gráficos.

1. Introducción

La legitimidad en el proceso de elección de aquellos ciudadanos que, libres y bajo una candidatura determinada, buscan el refrendo en las urnas para obtener una representatividad suficiente en las instituciones, vuelve a suscitar el análisis de hipótesis. En este caso, el estudio se centra en el ámbito local. Y más concretamente, en la particularidad de nuestras dos ciudades con estatuto de autonomía, Ceuta y Melilla.

El argumento de la elección directa del alcalde se vuelve a someter a debate. Y la principal motivación se sustenta en la mencionada legitimidad

como condición necesaria pero, quizás, no suficiente. Es más, bajo esta premisa se intentan paliar cuestiones colaterales vinculadas a la gobernabilidad de las instituciones, a la confianza en quienes nos representan, o a una creciente desafección ciudadana cuya base se cimenta en una ansiada salida de la crisis, que tarda más de lo esperado en llegar, o en aquellos casos de corrupción que no dejan de sorprender a una ciudadanía ávida de identificar gestores públicos con valores, como si estos, definitivamente, se hubiesen perdido. Si mediante la elección directa del alcalde se pretende resolver lo anterior, estaremos conformando un nuevo escenario destinado al fracaso y, por lo tanto, solo incentivaremos una mayor desafección. Porque el argumento de la elección directa del alcalde puede dar valor añadido a nuestra sociedad, pero no es una solución suficiente para paliar el resto de problemas que se tienen sobre la mesa.

Una reforma del sistema electoral debe afrontarse si lo que se pretende es lograr una mayor estabilidad en las instituciones. Y estas, a lo largo del periodo democrático, han respondido bien ante los cambios políticos y las crisis vividas por la sociedad española, a pesar de aquellos casos, políticos y mediáticos, que han podido hacer tambalear en algún momento el normal funcionamiento de las instituciones.

Por lo tanto, el esfuerzo por preservar una adecuada representación de la sociedad, su gobernabilidad, y garantizar la legitimidad de las instituciones, debe prevalecer sobre aquellas fórmulas y declaraciones que, en muchos casos, solo buscan notoriedad pública a corto plazo, pero descuidan un análisis más meditado sobre lo que se pretende.

Es cierto que, en la actualidad, el sistema de elección de alcalde no es directo. Es más, solo el candidato que encabeza una candidatura apoyada masivamente por la ciudadanía o mediante pacto con otra u otras formaciones, ve consolidada su elección de una manera directa mediante votación realizada por los concejales de la corporación, que sí que son los representantes elegidos mediante una votación directa.

Y en este caso, la cuestión a formular es si todos los problemas de desafección actual quedarán solucionados cuando se decida modificar el actual procedimiento, por otro que sea de elección directa del alcalde, o si mediante

otras fórmulas¹ se rebajaría esta situación. Y siguiendo con este argumento, si también se avanzará en los problemas vinculados a la representatividad, gobernabilidad y legitimidad.

Al objeto de profundizar sobre esta línea en el desarrollo de este estudio, en concreto para las ciudades de Ceuta y Melilla, ofreceremos en principio un análisis sobre la evolución del marco electoral durante el periodo democrático. También ofreceremos un breve análisis sobre su situación económico–financiera como elemento de base que pudiese justificar una eventual falta de gestión, que pudiera añadir un soporte de justificación adicional a la hipótesis que se plantea. Posteriormente, ofreceremos una visión relacionada con el desarrollo normativo que implicaría el desarrollo de esta medida. Y, finalmente, se añadirán las conclusiones más relevantes sobre el ejercicio realizado.

2. Reflexiones sobre el nuevo marco local

A comienzos de 2011, la situación de la mayoría de los ayuntamientos españoles era dramática, con caída de la recaudación, problemas de liquidez, retrasos en el pago a proveedores, déficits acumulados, falta de transparencia, entre otras cuestiones en la agenda diaria de gestión. En septiembre de 2011², se aprueba la reforma del nuevo artículo 135 de la Constitución Española (CE). En este sentido, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se incorporan de una manera definitiva al máximo rango normativo. Consecuencia de lo anterior, se desarrolla la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Además, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, incorpora el nuevo marco legal a la normativa local. Todo el desarrollo normativo anterior, ofrece un novedoso escenario en términos generales y, en particular, dentro del contexto local. Al mismo tiempo, genera la apertura de un periodo de adaptación por parte de todos los actores que componen la Administración local. Y es necesario valorar bajo esta circunstancia los dictámenes del Consejo de

1. A modo de ejemplo se citan medidas que fomenten una mayor transparencia e información al ciudadano; incorporación de medidas que acercan al ciudadano a la gestión municipal mediante actuaciones de “gobiernos abierto” o “innovación social”; contra la corrupción; o extensión de las ventajas de la administración electrónica para los ciudadanos y las empresas.

2. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>

Estado (567/2013 y 338/2014)³ para ofrecer un análisis más detallado sobre las circunstancias⁴ que enmarcan el presente marco normativo, al objeto de proyectar futuras adaptaciones conforme a las necesidades y obligaciones de la Administración local.

Mientras se solventan las incógnitas relacionadas con la interpretación del nuevo desarrollo normativo⁵, los resultados obtenidos en las corporaciones locales las convierten en la Administración de referencia para el conjunto de las Administraciones Públicas.

En este contexto, la adopción de diversas medidas de orden económico, tributario y administrativo ha dado como resultado una evolución de un déficit del subsector de las corporaciones locales del -0,39 % (2011) al 0,52 % (2013), ahorrando 4247,2 millones de euros, tal como puede verse en las tablas 1, 2 y 3. Un 6,09 % menos del gasto realizado en el año 2011. Además, se han consolidando unos ingresos en 2013 de un 2,96 % más que en el año 2011, con 2038 millones de euros más (véase tabla 1).

El esfuerzo en términos agregados, a nivel local, se ha distribuido en 3 de cada 10 euros por el lado del ingreso (véase tabla 2).

3. En cuanto al último Dictamen 338/2014 en relación con el conflicto planteado en defensa de la autonomía local, se observan tres cuestiones fundamentales concernientes a la Ley 27/2013: A) en relación con la inclusión de mecanismos de tutela, condicionantes y controles de oportunidad (art. 7.4; art. 57.3; art. 85.2; art. 92 bis; art. 116 bis; art. 116 ter y DA 9.^a, así como art. 213; art. 218 del TR-LRHL, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), la conclusión avala la idoneidad de la nueva redacción bajo el nuevo escenario conformado por el art. 135 de la CE; B) en cuanto al posible desapoderamiento competencial de los municipios por la redacción dada a los arts. 25.2 y 26.2 en su relación con el art. 116 ter, la interpretación dada en términos de *numeris clausus* (art. 25.2) no parece que haya sido interpretada en ese mismo sentido por parte del conjunto de las Administraciones. Solo en el caso de la petición de una mayor precisión en la redacción del art. 26.2 y su vinculación con la redacción del art. 116 ter solicitada por el Consejo de Estado, se encomendaron en la Comisión Nacional de la Administración Local los oportunos trabajos de redacción, al objeto de dar respuesta a dicha petición; C) en relación con la vulneración del principio democrático (DA 16.^a), se ha anunciado por parte del Gobierno de España la derogación de dicha disposición, respondiendo así a la recomendación del Consejo de Estado.

4. Periodo de estudio de posible conflictividad derivada del modelo competencial diseñado por la Ley 27/2013, en adelante LRSAL, en relación con las leyes autonómicas de desarrollo aprobadas para su aplicación (escenarios de carta de cooperación o aplicación del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

5. Armonización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con el principio democrático dentro de la autonomía local.

Tabla 1. Capacidad/necesidad financiación (% PIB) a efectos de cumplimiento del objetivo déficit

CONCEPTO	2011	2012	2013 (A)	2013 Objetivo	2013 Cierre (SEC 2010)	2014 Objetivo
Administraciones centrales sin ayuda financiera:	-5,27	-5,20	-5,49	-5,20	-5,33	-3,5
Estado + OOAA	-5,20	-4,21	-4,33	-3,80		
Seguridad Social	-0,07	-0,99	-1,16	-1,40		
<i>Sistema Seguridad Social</i>	-0,22	-0,87	-1,19			
<i>SPEE</i>	0,23	-0,03	0,11			
<i>FOGASA</i>	-0,09	-0,09	-0,08			
Comunidades autónomas	-3,41	-1,86	-1,54	-1,30	-1,52	-1,0
<i>Corporaciones locales</i>	-0,39	0,22	0,41	0,00	0,52	0,00
TOTAL AA.PP. Sin ayuda financiera	-9,07	-6,84	-6,62	-6,50	-6,33	-5,5
Ayuda financiera	0,49	3,80	0,46			
TOTAL AA.PP. con ayuda financiera	-9,56	-10,63	-7,08			

Fuente: IGAE y Plan presupuestario 2015. (A) Avance.

Tabla 2. Clasificación económica consolidada y ejecución del total de entidades locales (total nacional). Ingreso

C. A. p.	Ingresos	Derechos reconocidos netos (D.R.N.) (Avance 2013)	D.R.N. (2012).	D.R.N. (2011)	DIF 13-12	%	DIF 12-11	%	DIF 13-11	%
1	Impuestos directos	26 846 027	24 892 213	23 557 340	1 953 814	7,85 %	1 334 872	5,67 %	3 288 686	13,96 %
2	Impuestos indirectos	8 212 214	7 864 291	7 998 682	347 923	4,42 %	-134 391	-1,68 %	213 532	2,67 %
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	10 390 616	10 257 192	10 081 112	133 424	1,30 %	176 081	1,75 %	309 504	3,07 %
4	Transferencias corrientes	19 544 439	18 597 954	19 052 577	946 485	5,09 %	-454 623	-2,39 %	491 862	2,58 %
5	Ingresos patrimoniales	1 262 822	1 225 139	1 448 868	37 683	3,08 %	-223 729	-15,44 %	-186 046	-12,84 %
	Operaciones corrientes	66 256 117	62 836 788	62 138 579	3 419 329	5,44 %	698 210	1,12 %	4 117 538	6,63 %
6	Enajenación inversiones reales	286 452	399 183	530 905	-112 731	-28,24 %	-131 722	-24,81 %	-244 453	-46,04 %
7	Transferencias de capital	1 378 923	1 670 047	3 179 651	-291 123	-17,43 %	-1 509 604	-47,48 %	-1 800 728	-56,63 %
	Operaciones de capital	1 665 375	2 069 229	3 710 555	-403 854	-19,52 %	-1 641 326	-44,23 %	-2 045 181	-55,12 %
	Operaciones no financieras	67 921 492	64 906 018	65 849 134	3 015 475	4,65 %	-943 117	-1,43 %	2 072 358	3,15 %
8	Activos financieros	307 883	455 661	262 555	-147 778	-32,43 %	193 106	73,55 %	45 328	17,26 %
9	Pasivos financieros	2 711 105	9 995 265	2 790 018	-7 284 161	-72,88 %	7 205 247	258,25 %	-78 914	-2,83 %
	Operaciones financieras	3 018 988	10 450 926	3 052 574	-7 431 939	-71,11 %	7 398 353	242,36 %	-33 586	-1,10 %
	Total ingresos	70 940 480	75 356 944	68 901 708	-4 416 464	-5,86 %	6 455 236	9,37 %	2 038 772	2,96 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Y en 7 de cada 10 euros, por el lado del gasto:

Tabla 3. Clasificación económica consolidada y ejecución del total de entidades locales (total nacional). Gasto.

C A p.	Gastos	Derechos reconocido netos (D.R.N.) (Avance 2013)	D.R.N. (2012)	D.R.N. (2011)	DIF 13–12	%	DIF 12–11	%	DIF 13–11	%
1	Gastos de personal	19 351 322	18 283 623	20 098 645	1 067 699	5,84%	-1 815 023	-9,03%	-747 324	-3,72%
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	18 622 779	19 371 881	18 914 785	-749 101	-3,87%	457 095	2,42%	-292 006	-1,54%
3	Gastos financieros	1 699 151	1 486 019	1 154 647	213 132	14,34%	331 372	28,70%	544 504	47,16%
4	Transferencias corrientes	14 310 960	14 253 770	14 885 502	57 190	0,40%	-631 732	-4,24%	-574 542	-3,86%
	Operaciones corrientes	53 984 212	53 395 292	55 053 579	588 920	1,10%	-1 658 287	-3,01%	-1 069 368	-1,94%
6	Inversiones reales	5 129 402	6 016 711	9 899 594	-887 309	-14,75%	-3 882 883	-39,22%	-4 770 192	-48,19%
7	Transferencias de capital	627 139	1 005 011	1 162 828	-377 873	-37,60%	-157 816	-13,57%	-535 689	-46,07%
	Operaciones de capital	5 756 540	7 021 722	11 062 422	-1 265 182	-18,02%	-4 040 699	-36,53%	-5 305 881	-47,96%
	Operaciones no financieras	59 740 752	60 417 015	66 116 001	-676 262	-1,12%	-5 698 987	-8,62%	-6 375 249	-9,64%
8	Activos financieros	551 868	964 474	352 496	-412 606	-42,78%	611 978	173,61%	199 372	56,56%
9	Pasivos financieros	5 178 973	4 260 343	3 250 347	918 631	21,56%	1 009 996	31,07%	1 928 626	59,34%
	Operaciones financieras	5 730 841	5 224 816	3 602 843	506 025	9,69%	1 621 973	45,02%	2 127 998	59,06%
	Total gastos	65 471 593	65 641 831	69 718 844	-170 237	-0,26%	-4 077 013	-5,85%	-4 247 251	-6,09%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El resultado anterior, con notables logros para las corporaciones locales, se ha visto reforzado por una serie de medidas que han facilitado la mejora en la gestión de las entidades locales a través de:

1) Una necesaria inyección de liquidez⁶.

6. (1) El aplazamiento a 120 mensualidades, en lugar de las 60 exigidas, para la devolución de los 6000 millones de euros por las liquidaciones negativas de los ejercicios de 2008 y 2009, con un incremento de liquidez, solo para el año 2012, de 620 millones de euros. (2) El adelanto del 50 % de la liquidación del ejercicio de 2010 a favor de las entidades locales, por un importe de 1000 millones de euros para el conjunto de las arcas municipales. (3) La aplicación de manera transitoria y excepcional, durante los ejercicios 2012 y 2013, para los inmuebles urbanos, de un incremento del tipo impositivo del IBI, con

- 2) La implantación del mecanismo del Plan de pago a proveedores⁷.
- 3) El seguimiento de la sostenibilidad financiera⁸.

un incremento de recaudación de 918 millones de euros. (4) Diversas medidas tributarias y administrativas adoptadas en marzo de 2012, dotando de una mayor autonomía financiera a los ayuntamientos en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. (5) Los sucesivos planes de pago a proveedores para identificar facturas no contabilizadas y posteriormente proceder al pago pendiente, por importe de 11 563,4 millones de euros. (6) Los reales decretos–leyes 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y 21/2012, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas, incorporan un conjunto de medidas que suponen un ahorro para las entidades locales de 1176,5 millones de euros. (7) Los Presupuestos Generales del Estado consolidan año tras año (2012–2015) su apoyo a la Administración más cercana, nuestros ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares, para asegurar la prestación de servicios básicos a los ciudadanos. En 2015 vuelven a incrementarse un 4,8 % respecto al año anterior, y suman 17 210 millones de euros, lo que supone 787 millones de euros más. (8) Ampliación del periodo de reintegro de las liquidaciones negativas del ejercicio 2013, por importe de 819,6 millones de euros. (9) Los mecanismos de retención de la Participación de los Tributos del Estado como garantía financiera en relación con las cantidades pendientes de pago por parte de las comunidades autónomas a las entidades locales, fundamentalmente para los gastos relacionados con sanidad, educación y servicios sociales. La garantía de cobro al proveedor en tiempo y forma como compromiso de todas las Administraciones, entre otras medidas. Datos Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

7. Desarrollado en tres fases aprobadas por los reales decretos leyes 4/2012, de 24 de febrero; 4/2013, de 22 de febrero, y 8/2013, de 28 de junio. A finales de 2013, se habían pagado 11 563,4 millones de euros, correspondientes a 2 097 357 facturas, lo que ha permitido salvar y dar viabilidad a muchas PYMES y autónomos avocados a la quiebra ante el impago de las Administraciones. Con la aprobación del Real Decreto-ley 8/2013 se pone en marcha la tercera fase de este Plan, destinado a ayudar a las entidades locales a reducir su deuda comercial acumulada. Datos Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

8. Medida incluida en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, para garantía en el cumplimiento del control de la deuda comercial, la transparencia de las Administraciones Públicas y una adaptación y seguimiento de los períodos medios de pago a los proveedores, con especial incidencia en los relacionados con el gasto social, que deben consolidar este imprescindible cambio cultural en la gestión de la Administración. Por este motivo, se promueven dos nuevas reformas estructurales y un paquete de medidas adicionales a favor del municipalismo: una respuesta necesaria que promueve mayor información a las empresas y al ciudadano y el mantenimiento de los servicios básicos al mismo. Se incorpora una mayor transparencia hacia los ciudadanos y las empresas, al facilitar información sobre los períodos medios de pago, mediante la implantación de la Ley Orgánica 9/2013, de control de deuda comercial en el sector público. Además, mediante la Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, se procede a la implantación de la factura electrónica, el registro contable, y al impulso de la administración electrónica como procedimiento que refuerza el control en la facturación para dotar de mayores garantías a aquellos autónomos, empresas y ciudadanos que trabajan o realizan alguna tramitación con la Administración. Las órdenes HAP/2105/2012 de suministro de información, HAP/2075/2014 sobre el cálculo del coste efectivo, y HAP/419/2014 de estructura de presupuestos de las entidades locales, se convierten en herramientas básicas para homogeneizar la información, al objeto de medir y comparar las diferentes estructuras municipales para poder hacer un seguimiento conjunto sobre su evolución y facilitar una mayor información al ciudadano y las empresas que trabajan para las Administraciones. Mejora de las condiciones financieras para el conjunto de la Administración local: medida incluida

- 4) La consolidación de un nuevo marco⁹.
- 5) La prioridad por garantizar el pago de los gastos relacionados con la sociedad del bienestar¹⁰.
- 6) La “inversión financieramente sostenible”¹¹ que ofrece un impulso a aquellas inversiones que sean generadoras de crecimiento económico y empleo.

en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, de colaboración del Estado con las Administraciones territoriales en la gestión de su política financiera. Un mayor acceso al crédito en condiciones más ventajosas: lealtad, solidaridad y coordinación en el esfuerzo al compartir los ahorros financieros. Las operaciones de crédito que formalicen en 2015 las entidades locales con cargo al Fondo de Financiación a Entidades Locales tendrán un tipo de interés para ese año del 0 % anual. Las operaciones de préstamo formalizadas con cargo al Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores, por operaciones formalizadas en las tres fases de ese mecanismo de pago, a partir de 1 de enero de 2015 tendrán un tipo de interés del 0 % anual y no abonarán vencimientos de principal, condiciones aplicables en ese año. Además el plazo de amortización de esas operaciones se amplía en un año. Con esta propuesta, se permite a las Administraciones territoriales acceder a la mejora de los costes de financiación del Estado. Datos Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

9. La modificación del artículo 135 CE trae consigo el desarrollo de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012, de 27 de abril), como paso previo y necesario para la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2013: con esta Ley se profundiza en la necesaria modernización de la Administración local.

10. Mediante el Fondo de Liquidez Autonómico denominado “FLA social”. Medida incluida en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, que refuerza el compromiso con la sociedad del bienestar y prioriza el gasto social a través de un fondo dotado con 1282 millones de euros. Como resultado de la reforma local, se está llevando a cabo una ordenación del reparto de las competencias entre la Administración autonómica y local. Se crea este mecanismo de apoyo a la liquidez de las comunidades autónomas de carácter temporal y voluntario que financiará el pago de las obligaciones pendientes a 31 de diciembre de 2014 con las entidades locales, que deriven de convenios o transferencias pendientes de pago en materia social. La creación de un registro electrónico de convenios en el que las comunidades autónomas deberán inscribir los convenios suscritos con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las comunidades autónomas, siendo el interventor local el responsable para aportar esa información. En el caso de las comunidades autónomas que no se adhieran al Fondo Social o que incumplan sus obligaciones de pago, el mecanismo se refuerza con el procedimiento de retención o deducción de recursos por el Estado para la cancelación de dichas obligaciones. Datos Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

11. La modificación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria para fijar las condiciones por las que una inversión se considera financieramente sostenible. Con la publicación del Real Decreto-ley 2/2014, se da cumplimiento a la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La publicación de esta norma posibilita la ejecución de inversiones en el ejercicio 2014 por las entidades locales saneadas financieramente y que presentan unos indicadores de estabilidad presupuestaria, deuda y periodo medio de pago a proveedores con una suficiente solidez financiera para afrontar inversiones de interés para los ciudadanos del municipio. La prórroga de la inversión del superávit en inversiones financieramente sostenibles para el ejercicio 2015 en las mismas condiciones del ejercicio 2014, medida incluida en el Real Decreto-ley

En este sentido, se puede afirmar, siempre bajo la observación de cada vez más contadas excepciones, que los Gobiernos locales han conseguido, mediante su ejercicio de austeridad y adaptación de estructuras, el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la continua reducción de la deuda comercial, el esfuerzo por mantener los servicios públicos básicos a sus ciudadanos, y el destino del superávit a inversiones financieramente sostenibles, unos resultados que eran impensables en fechas recientes. La evolución, tal y como se puede contemplar en la tabla 4, supone un resultado positivo, que debe seguir proyectándose a modo de impulso económico para conseguir, de una manera definitiva, la tan ansiada salida de la crisis.

El conjunto de datos que se facilitan en este epígrafe muestran la situación actual de la mayoría de las entidades locales en España. Por cierto, datos que no son fruto de la casualidad y que vienen a refrendar en términos económicos las modificaciones legales realizadas. En este sentido, mientras los detractores de estas medidas esperan respuesta del Tribunal Constitucional¹², sería deseable conciliar las posturas planteadas, al objeto de establecer un marco que concite el mayor número de apoyos posible. Mientras que llega

17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. Un superávit que promueve inversiones que favorecen la actividad económica y el empleo. Gracias al esfuerzo de gestión presupuestaria de todas las Administraciones, y en particular de las entidades locales, España ha podido cumplir con la senda de consolidación fiscal. En el caso de las entidades locales, este resultado ha permitido mantener un superávit de las cuentas públicas durante los dos últimos años. Con esta medida se siguen fomentando las inversiones productivas necesarias en el marco de una gestión responsable para las entidades locales. También, mediante el Fondo de Impulso Económico: dirigido a los municipios que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria (no gastar más de lo que se ingresa), deuda pública (endeudamiento), y que no excedan el periodo medio de pago a proveedores (más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, que son otros 30 días. En total, 60 días) durante los dos últimos meses previos a la solicitud y estén al corriente de sus obligaciones de suministro de información económico-financiera. La dotación de este fondo suma los 130 millones de euros. Es otra de las medidas incluidas en el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, destinado a aquellas entidades locales con acreditada salud financiera. Va a suponer una garantía para atender, si fuese preciso, los vencimientos de sus préstamos a largo plazo vinculados a inversiones financieramente sostenibles y un apoyo directo para la cobertura a largo plazo de inversiones consideradas relevantes, financieramente sostenibles y con capacidad de movilizar financiación para inversiones en el marco del Plan Juncker. Datos Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

12. Cuestión planteada como fundamento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, sobre la preeminencia del principio democrático y autonomía local frente a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

ese momento, los resultados anteriores avalan la gestión realizada por las corporaciones locales, y ofrecen respuestas orientadas a dotar de una mayor credibilidad, estabilidad y rigor a las instituciones, ya que ofrecen respuestas en términos de sostenibilidad de la mejor sociedad del bienestar que nos podemos permitir. Y esta situación, en estos años, se antoja definitiva para afrontar un debate que debe ser sosegado y sin urgencias, sobre cualquier modificación electoral que se plantee.

Tabla 4. Evolución por número de corporaciones locales según el saldo presupuestario no financiero (SNF)

AÑO	Número de corporaciones locales que presentaron liquidaciones	%	Número de corporaciones locales que presentaron saldo presupuestario no financiero > 0	%	Número de corporaciones locales que presentaron saldo presupuestario no financiero < 0	%	Importe del SNF positivo (millones euros)	Importe del SNF negativo (millones euros)
2010	7845	96,6	3874	49,3	3559	45,3	1717	3161
2011	8020	98,8	4162	51,9	3364	41,9	1630	2294
2012	8011	98,7	5551	69,2	1974	24,6	4739	1164
2013	8098	99,7	6413	79,1	773	9,5	7451	179

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

3. Los resultados electorales en las elecciones municipales 1979–2011

Es interesante profundizar sobre los diferentes procesos electorales locales que se han producido en las dos ciudades. Solo así se incorporarán elementos de análisis sobre los que valorar posibles escenarios futuros. En este caso, sobre el supuesto del nivel de idoneidad en la elección directa del alcalde como elemento de mayor representatividad y estabilidad en los Gobiernos locales de Ceuta y Melilla.

En este sentido, en primer lugar, se facilitan datos básicos sobre el marco en el que se han desarrollado las elecciones locales celebradas durante el periodo democrático. Así se podrá realizar una primera aproximación al objeto de valorar los resultados electorales en términos de representatividad, conformación de Gobiernos y legitimación.

Los datos para la ciudad de Ceuta son los siguientes (véase tabla 5):

Tabla 5. Evolución de datos generales sobre procesos electorales locales en Ceuta

Concepto	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Población	62 861	65 264	65 151	68 970	71 926	72 117	76 152	75 861	80 579
Censo electoral	32 831	38 311	37 493	43 135	50 945	54 609	56 656	57 540	60 357
Total votantes	19 560	19 035	20 959	25 392	28 861	33 505	33 555	34 693	31 003
Abstención	13 271	19 276	16 534	17 743	22 084	21 104	23 101	22 847	29 354
Votos válidos	19 293	19 035	20 677	25 285	28 739	33 342	33 408	34 495	30 776
Votos nulos	267	0	282	107	122	163	147	198	227
Número mesas	36	36	52	57	66	69	87	92	94

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

En relación con los datos generales relacionados con los procesos electorales de la ciudad de Melilla, los resultados serían (tabla 6):

Tabla 6. Evolución de datos generales sobre procesos electorales locales en Melilla

Concepto	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Población	55 291	53 593	52 388	62 569	63 570	60 108	69 184	66 871	76 034
Censo electoral	20 149	30 691	30 303	36 162	42 820	47 386	49 189	50 193	54 282
Total votantes	14 016	16 556	19 043	20 753	26 432	28 638	28 229	28 934	31 589
Abstención	15 133	14 135	11 260	15 409	16 388	18 748	20 960	21 259	22 693
Votos válidos	13 902	16 556	18 849	20 687	26 322	28 544	28 073	28 772	31 257
Votos nulos	114	0	194	66	110	94	156	162	332
Número mesas	29	36	42	44	58	60	65	67	82

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Veamos un cuadro comparativo (tabla 7) entre ciudades sobre los datos desarrollados en las dos tablas anteriores. En el mismo, se puede comprobar la evolución en población que han mantenido sendas ciudades; la evolución de su censo electoral; la variación en el total de votantes; y, finalmente, el impacto de la abstención.

Tabla 7. Comparación datos generales sobre procesos electorales locales en Ceuta y Melilla

	<i>Población</i>		<i>Total censo electoral</i>		<i>Total votantes</i>		<i>Abstención</i>	
<i>Año</i>	<i>Ceuta</i>	<i>Melilla</i>	<i>Ceuta</i>	<i>Melilla</i>	<i>Ceuta</i>	<i>Melilla</i>	<i>Ceuta</i>	<i>Melilla</i>
1979	62 861	55 291	32 831	20 149	19 560	14 016	13 271	15 133
1983	65 264	53 593	38 311	30 691	19 035	16 556	19 276	14 135
1987	65 151	52 388	37 493	30 303	20 959	19 043	16 534	11 260
1991	68 970	62 569	43 135	36 162	25 392	20 753	17 743	15 409
1995	71 926	63 570	50 945	42 820	28 861	26 432	22 084	16 388
1999	72 117	60 108	54 609	47 386	33 505	28 638	21 104	18 748
2003	76 152	69 184	56 656	49 189	33 555	28 229	23 101	20 960
2007	75 861	66 871	57 540	50 193	34 693	28 934	22 847	21 259
2011	80 579	76 034	60 357	54 282	31 003	31 589	29 354	22 693

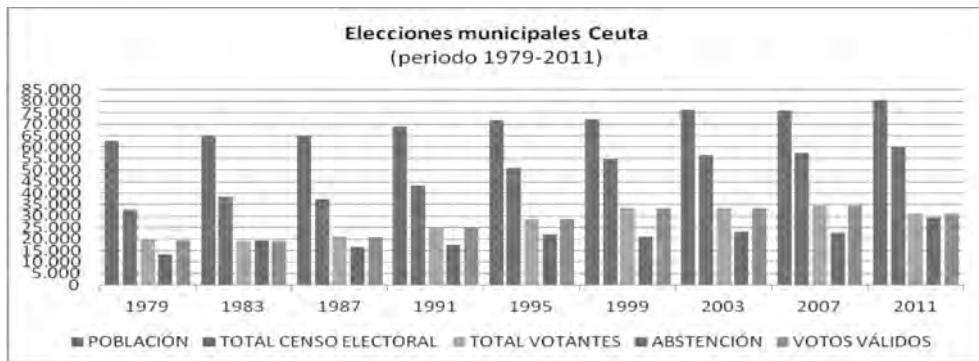
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

También se incorporan gráficos relacionados con esta tabla, para un mayor detalle. En este sentido, se puede observar cómo la abstención se ha situado en una horquilla comprendida entre el 38,6 % y el 50,31 % en Ceuta, mientras que en Melilla se establecía entre el 38,2 % (1995) y el 75,1 % (1979), y alcanzaba el 41,8 % en las últimas elecciones celebradas en el año 2011 (48,6 % en Ceuta). En relación con el dato anterior, conviene indicar que el total de censo electoral se ha visto incrementado en 27 526 votantes en Ceuta, casi el doble. También el número de votantes se ha visto ampliado hasta los 31 003 desde las últimas elecciones (2011), en 1,5 veces más desde las primeras elecciones democráticas (1979). En relación con la abstención, los resultados experimentan un proceso positivo, que llega a doblar (2,2) el resultado de la primera convocatoria.

En relación con Melilla, se observa un incremento de población a 76 034 habitantes (2011) desde los 55 291 (1979), con una evolución positiva en el total de censo electoral que supera en más de 2,5 veces el total inicial (1979). El comportamiento en el total de votantes sigue la misma tendencia, al superar en 2,2 veces el año inicial y situarse en los 31 589 votantes. La abstención, aunque evoluciona positivamente en relación con el resto de indicadores, no

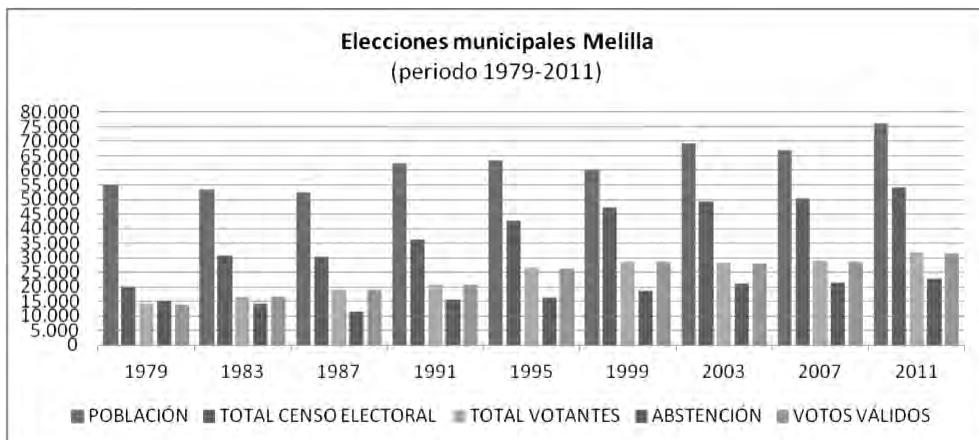
llega a alcanzar las 1,5 veces respecto al periodo inicial (1979), alejándose de los datos de Ceuta (ver gráficos 1, 2, 3 y 4).

Gráfico 1. Datos generales sobre procesos electorales locales en Ceuta



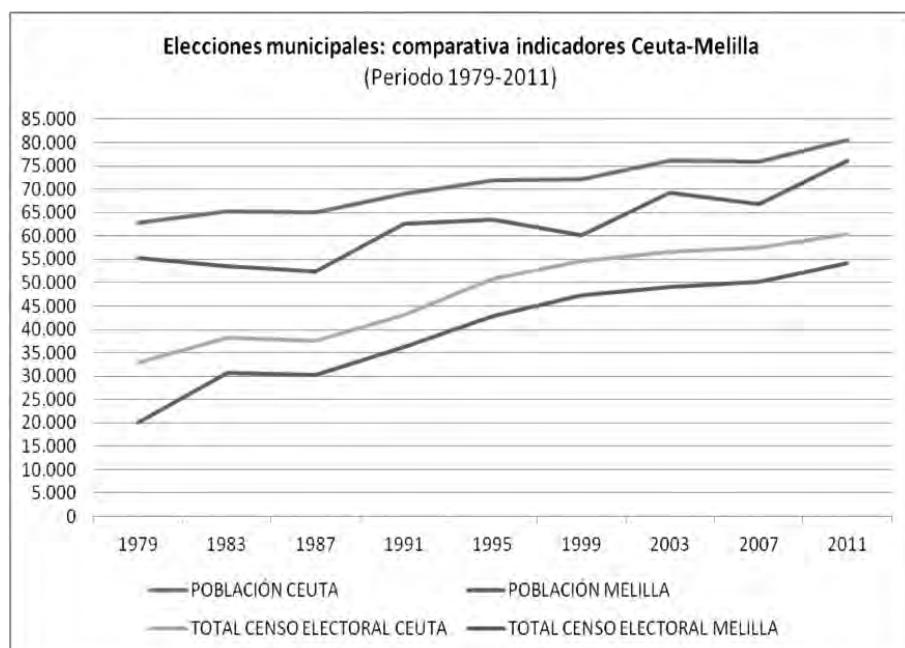
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Gráfico 2. Datos generales sobre procesos electorales locales en Melilla

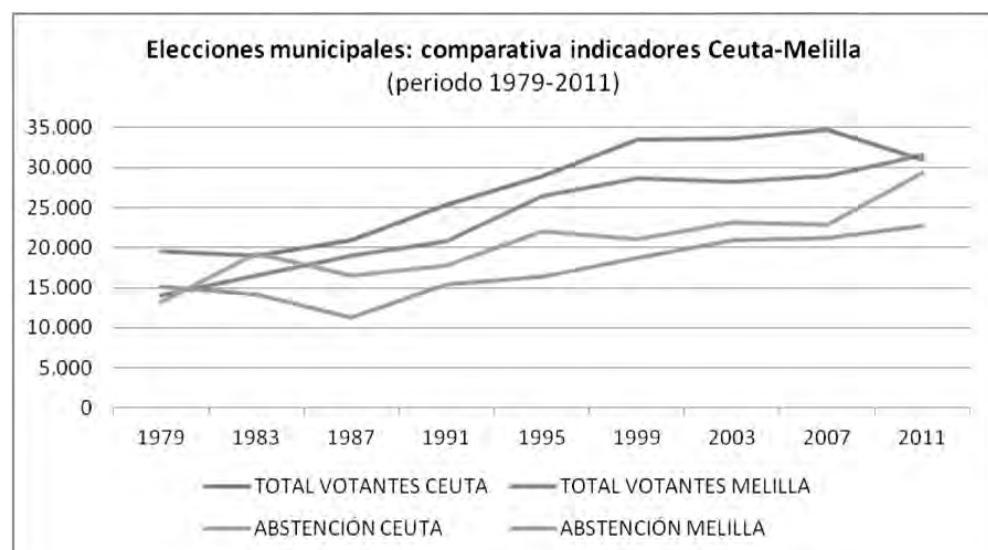


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

Profundicemos en el análisis de los resultados electorales. En este caso, mediante el análisis de la evolución de las diferentes candidaturas que se han presentado a los procesos electorales celebrados en ambas ciudades, al objeto de establecer conclusiones sobre la hipótesis que se valora.

Gráfico 3. Datos generales sobre procesos electorales locales (I). Comparativa Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Gráfico 4. Datos generales sobre procesos electorales locales (II). Comparativa Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Así pues, en relación con la ciudad de Ceuta, se obtienen los siguientes resultados por partidos políticos (tabla 8):

Tabla 8. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (número de votos).

Partidos	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
INDEP	8555	1403							
UCD	5558								
PSOE	3584	8071	6504	3004	3770 (PSCE)	2481	2905	2985	3601
CD	908								
PTE	88								
AP–PDP–UL		4590	4524						
CDS		1720	1677	1273					
PDL		1540							
PNC		1285	701						
PCE		426							
CEU			4398	2501	4171	1297			
PSPC			2557	2065	2307	1467	1402	1557	
PNC									
PFC–1				9420	5778	625			
LV				417					
PP				5812	8867	9334	20 897	22 484	20 054
INCE				239					
PH				233					
PST				202					
PDSC					1449	3340	1722	1258	720
CEM					1111				
IU					510	1321	322		
CP					407				
PC					87	356			
GIL						12 721			
UDCE							3589	5659 (IU, CEU)	
PIL							922		
FC							696		
UPCE							537		
FE							129		138
LV–GV DE CE								326	570
CABALLAS									4407
UPyD									818

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Por porcentaje de votos válidamente emitidos, los resultados son los recogidos en la tabla 9:

Tabla 9. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (porcentaje de votos válidos).

Partidos	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
INDEP	45,90%								
UCD	30,36%								
PSOE	18,58%	42,40%	31,46%	11,88%	13,12% (PSCE)	7,44%	8,70%	8,65%	11,70%
CD	4,71%								
PTE	0,46%								
AP–PDP–UL		24,11%	21,88%						
CDS		9,04%	8,11%	5,03%					
PDL		8,09%							
PNC		6,75%	3,39%						
PCE		2,24%							
CEU		21,27%	9,89%	14,51%	3,89%				
PSPC		12,37%	8,17%	8,03%	4,40%	4,20%	4,51%		
PFC–1			37,26%	20,11%	1,87%				
LV			1,65%						
PP			22,99%	30,85%	27,99%	62,55%	65,18%	65,16%	
INCE			0,95%						
PH			0,92%						
PST			0,80%						
PDSC				5,04%	10,02%	5,15%	3,65%	2,34%	
CEM				3,87%					
IU				1,77%	3,96%	0,96%			
CP				1,42%					
PC				0,30%	1,07%				
GIL					38,15%				
UDCE							16,41% (IU, CEU)		
PIL						10,74%			
FC						2,76%			
UPCE						2,08%			
FE						1,72%			
LV–GV DE CE						0,39%		0,45%	
CABALLAS								0 ,95%	1,85%
UPyD									14,32%
									2,66%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Por número de concejales obtenidos en relación con cada candidatura, los resultados fueron los siguientes (tabla 10):

Tabla 10. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (concejales obtenidos).

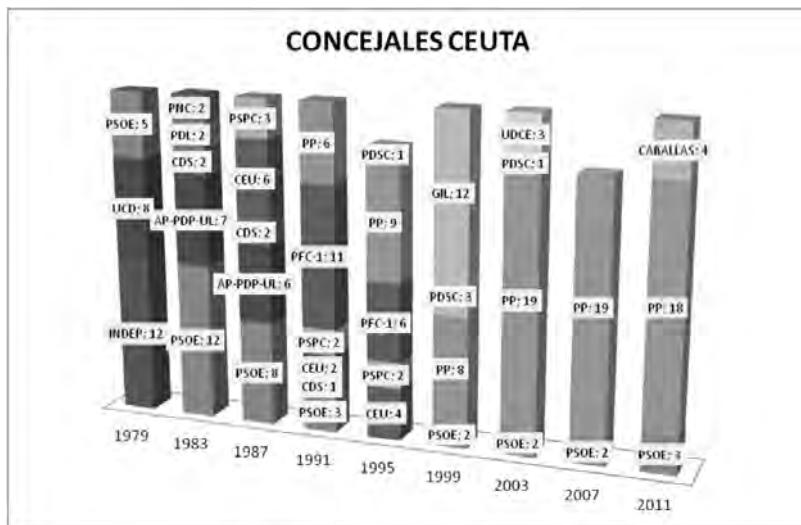
Partidos*	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
INDEP	12	0							
UCD	8								
PSOE	5	12	8	3	3 (PSCE)	2	2	2	3
CD	0								
PTE	0								
AP-PDP-UL		7	6						
CDS		2	2	1					
PDL		2							
PNC		2	0						
PCE		0							
CEU			6	2	4	0			
PSPC			3	2	2	0	0	0	
PNC									
PFC-1				11	6	0			
LV				0					
PP				6	9	8	19	19	18
INCE				0					
PH				0					
PST				0					
PDSC					1	3	1	0	0
CEM					0				
IU					0	0	0		
CP					0				
PC					0	0			
GIL						12			
UDCE							3	4 (IU, CEU)	
PIL							0		
FC							0		
UPCE							0		
FE							0		0
LV-GV DE CE								0	0
CABALLAS									4
UPyD									0

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

* En negrita se resaltan los concejales de gobierno y sus partidos políticos

Veamos la evolución de los concejales obtenidos por las candidaturas más representativas por número y color político (gráfico 5):

Gráfico 5. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (concejales obtenidos).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

A continuación, se recoge un listado sobre la relación de alcaldes que ha tenido la ciudad de Ceuta, el partido político al que representaban y la fecha de toma de posesión (tabla 11):

Tabla 11. Alcaldes de la ciudad de Ceuta, partido político al que pertenecen y fecha de posesión.

Elecciones	Alcaldes	Lista electoral	Fecha posesión
1979	Calvo Pecino, Clemente	A.E.	19/04/1979
	Muñoz Rodríguez, Ricardo	UCD	21/02/1981
1983	Fraiz Armada, Francisco	PSOE	23/05/1983
	Puya Rivas, Aurelio	PSOE	27/06/1985
1987	Miaja Sánchez, Fructuoso	PSOE	30/06/1987
1991	Fraiz Armada, Francisco	IND	15/06/1991
	Fernández López, Basilio	IND	08/02/1994
1995	Fortes Ramos, Jesús Cayetano	IU	17/06/1995

<i>Elecciones</i>	<i>Alcaldes</i>	<i>Lista electoral</i>	<i>Fecha posesión</i>
1999	Vivas Lara, Juan Jesús	PP	10/02/2001
	Fortes Ramos, Jesús Cayetano	PP	03/07/1999
	Sampietro Casarramona, Antonio	IND	23/08/1999
2003	Vivas Lara, Juan Jesús	PP	14/06/2003
2007	Vivas Lara, Juan Jesús	PP	16/06/2007
2011	Vivas Lara, Juan Jesús	PP	11/06/2011

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

En conclusión, a la vista de los datos, todo parece indicar que una eventual reforma del sistema de elección del alcalde no estaría justificada bajo un supuesto de inestabilidad política, máxime tras tres legislaturas de mayoría absoluta del partido que, en estos momentos, debería promover este cambio, el Partido Popular.

Realicemos el mismo ejercicio para la ciudad de Melilla. En este caso, las tablas siguientes recogen los resultados de las candidaturas por número de votos (tabla 12), por porcentaje de votos válidos (tabla 13) y por concejales (tabla 14):

Tabla 12. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Melilla (número de votos).

<i>Partidos</i>	<i>1979</i>	<i>1983</i>	<i>1987</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>2003</i>	<i>2007</i>	<i>2011</i>
UCD	6828								
INDEP	3210	3950							
PSOE	2696	8117	8932	8387	5232	2674	3365	5246	2683
PCE	882								
PTE	286								
AP-PDP-UL		3450	5751						
CDS		588	1012	409			417		
PNEM		451	169						
UPM			2622		2605	3258			
PPLM			165						
PNM				1780	1008				
IND-1				634					

<i>Partidos</i>	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
PCM-PM				305					
VS				249					
PP				8738	12 425	5338	15 440 (UPM)	16 102	16 852
CM					4072			783	
IU					715	254			
GIL						7402			
CPM						5833	7392	6245	7394
PIM						2941	739		
PSDM						498			
AN						49			
LV-GV							165		
IR							139		
PN RIF-MELI							101		
PPL									2128
UPyD									669
PDM									529
PMV									504
AES									59
FE									57

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Veamos los resultados obtenidos por porcentaje de votos válidamente emitidos, según se muestra, a continuación (tabla 13):

Tabla 13. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Melilla (porcentaje votos válidos)

<i>Partidos</i>	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
UCD	49,12 %								
INDEP	23,09 %	23,86 %							
PSOE	19,39 %	49,03 %	47,39 %	40,54 %	19,88 %	9,37 %	11,99 %	18,23 %	8,58 %
PCE	6,34 %								
PTE	2,06 %								

<i>Partidos</i>	<i>1979</i>	<i>1983</i>	<i>1987</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>2003</i>	<i>2007</i>	<i>2011</i>
AP–PDP–UL		20,84%	30,51%						
CDS		3,55%	5,37%	1,98%			1,49%		
PNEM		2,72%	0,90%						
UPM			13,91%		9,90%	11,41%			
PPLM			0,88%						
PNM				8,60%	3,83%				
IND–1				3,06%					
PCM–PM				1,47%					
VS				1,20%					
PP			42,24%	47,20%	18,07%	55% (UPM)	55,96%	53,91%	
CM					15,47%			2,72%	
IU					2,72%	0,89%			
GIL						25,93%			
CPM						20,44%	26,33%	21,71%	23,66%
PIM						10,30%	2,63%		
PSDM						1,74%			
AN						0,17%			
LV–GV							0,59%		
IR							0,50%		
PN RIF– MELI							0,36%		
PPL								6,81%	
UPyD								2,14%	
PDM								1,69%	
PMV								1,61%	
AES								0,19%	
FE								0,18%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Completemos el análisis de los resultados de los distintos procesos electorales celebrados en el municipio de Melilla analizando el número de concejales obtenidos en relación con cada candidatura, según se recoge a continuación (tabla 14):

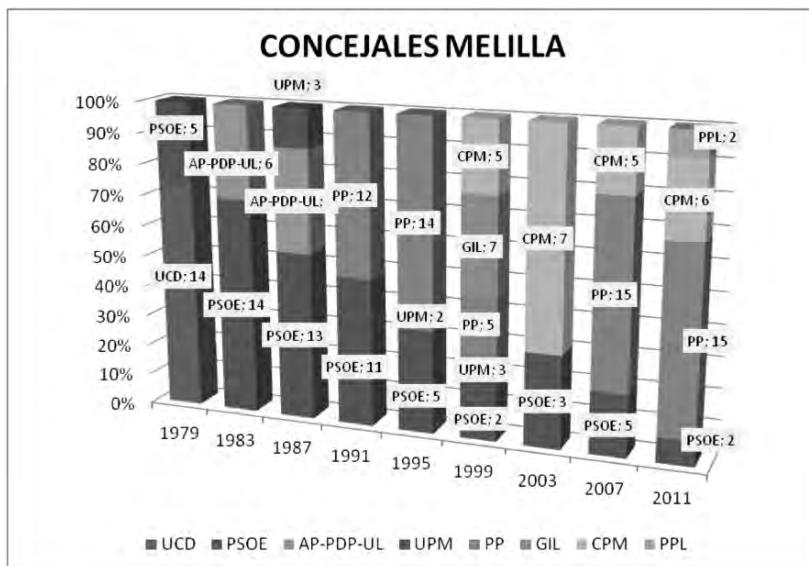
Tabla 14. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Melilla (concejales obtenidos).

Partidos	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
UCD	14								
INDEP	5	5							
PSOE	5	14	13	11	5	2	3	5	2
PCE	1								
PTE	0								
AP–PDP–UL		6	8						
CDS		0	1	0			0		
PNEM		0	0						
UPM			3		2	3			
PPLM			0						
PNM				2	0				
IND–1				0					
PCM–PM				0					
VS				0					
PP			12	14	5	15 (UPM)	15	15	
CM				4			0		
IU				0	0				
GIL					7				
CPM					5		7	5	6
PIM					3		0		
PSDM					0				
AN					0				
LV–GV						0			
IR						0			
PN RIF–MELI						0			
PPL								2	
UPyD								0	
PDM								0	
PMV								0	
AES								0	
FE								0	

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior
En negrita se resaltan los concejales de gobierno y sus partidos políticos.

También, observemos la evolución de los concejales obtenidos por las candidaturas más representativas, por número y formación política (gráfico 6):

Gráfico 6. Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (concejales obtenidos).



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

A continuación, se recoge un listado sobre la relación de alcaldes que ha tenido la ciudad de Melilla y el partido político al que representaban (tabla 15):

Tabla 15. Alcaldes de la ciudad de Melilla, partido político al que pertenecen y fecha de posesión.

Elecciones	Alcaldes	Lista electoral	Fecha posesión
1979	Ginel Cañamaque, Rafael	UCD	19/04/1979
1983	Hernández Martínez, Gonzalo	PSOE	23/05/1983
1987	Hernández Martínez, Gonzalo	PSOE	30/06/1987
1991	Velázquez Rivera, Ignacio	PP	15/06/1991
1995	Palacios Hernández, Enrique	IU	17/06/1995
1999	Aberchán, Mustafa	IND	03/07/1999
	Imbroda Ortiz, Juan José	IND	17/07/2000
2003	Imbroda Ortiz, Juan José	COAL.PP	14/06/2003
2007	Imbroda Ortiz, Juan José	PP	14/07/2007
2011	Imbroda Ortiz, Juan José	PP	11/06/2011

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

Para finalizar, a la vista de los datos analizados, desde un punto de vista político, se puede afirmar que tampoco para la ciudad de Melilla, tras un periodo de estabilidad durante las últimas legislaturas, con sendas mayorías absolutas, estaría justificada la necesidad de reforma del sistema de elección del alcalde.

4. Aspectos relevantes de la situación económico-financiera de Ceuta y Melilla

Si intentamos relacionar la evolución económico-financiera de los últimos años, al objeto de valorar si del análisis de los datos puede concurrir una hipotética situación de inestabilidad política derivada de una insuficiencia de gestión, se obtiene el siguiente resultado (tablas 16, 17 y 18):

Tabla 16. Evolución de ingresos Ceuta. Periodo 2010–2013 (en miles de €)

Conceptos	2010	2011		2012		2013	
		Importe	Δ Inter-anual (%)	Importe	Δ Inter-anual (%)	Importe	Δ Inter-anual (%)
1. Impuestos directos	7902,5	8724,3	10	9575,8	10	10 488,1	10
2. Impuestos indirectos	121 813,0	123 966,8	2	118 589,7	-4	119 836,9	1
3. Tasas y otros ingresos	19 478,0	12 643,5	-35	10 836,0	-14	8427,3	-22
4. Transferencias corrientes	66 870,1	63 070,7	-6	75 251,3	19	77 356,8	3
5. Ingresos patrimoniales	444,1	679,2	53	430,9	-37	345,1	-20
<i>Ingresos corrientes</i>	<i>216 507,6</i>	<i>209 084,6</i>	<i>-3</i>	<i>214 683,7</i>	<i>3</i>	<i>216 454,3</i>	<i>1</i>
6. Enajenación inversiones	4169,4	7568,2	82	5565,5	-26	5051,8	-9
7. Transferencias de capital	21 377,3	13 507,3	-37	6765,7	-50	4689,8	-31
<i>Ingresos de capital</i>	<i>25 546,7</i>	<i>21 075,5</i>	<i>-18</i>	<i>12 331,2</i>	<i>-41</i>	<i>9741,6</i>	<i>-21</i>
<i>Ingresos no financieros</i>	<i>242 054,3</i>	<i>230 160,1</i>	<i>-5</i>	<i>227 014,9</i>	<i>-1</i>	<i>226 195,9</i>	<i>0</i>
8. Activos financieros	755,3	728,8	-4	792,5	9	891,4	12
9. Pasivos financieros	21 202,1	15 200,0	-28	83 624,7	450	0,0	-100
<i>Ingresos financieros</i>	<i>21 957,4</i>	<i>15 928,8</i>	<i>-27</i>	<i>84 417,3</i>	<i>430</i>	<i>891,4</i>	<i>-99</i>
<i>Ingresos totales</i>	<i>264 011,7</i>	<i>246 088,9</i>	<i>-7</i>	<i>311 432,2</i>	<i>27</i>	<i>227 087,3</i>	<i>-27</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Liquidación del Presupuesto General consolidado.

Tabla 17. Evolución de gastos Ceuta. Periodo 2010–2013 (en miles de €)

Conceptos	2010 (*)	2011		2012		2013	
		Importe	Δ Interanual (%)	Importe	Δ Interanual (%)	Importe	Δ Interanual (%)
1. Gastos de personal	86 321,3	84 468,6	-2	76 275,5	-10	81 559,2	7
2. Compras bienes y servicios	70 301,2	73 042,8	4	87 047,1	19	61 918,7	-29
3. <i>Gastos financieros</i>	2776,7	4271,2	54	8664,2	103	8805,4	2
4. Transferencias corrientes	55 100,7	32 619,6	-41	31 575,1	-3	38 628,5	22
<i>Gastos corrientes</i>	214 499,9	194 402,2	-9	203 562,0	5	190 911,8	-6
6. Inversiones	25 969,7	17 539,2	-32	40 013,7	128	12 107,6	-70
7. Transferencias de capital	14 784,2	18 641,8	26	30 372,7	63	7533,6	-75
<i>Gastos de capital</i>	40 753,9	36 181,0	-11	70 386,4	95	19 641,2	-72
<i>Gastos no financieros</i>	255 253,8	230 583,2	-10	273 948,4	19	210 553,0	-23
8. Activos financieros	748,2	705,0	-6	731,8	4	894,6	22
9. Pasivos financieros	8990,4	11 158,5	24	13 483,2	21	15 569,9	15
<i>Gastos operaciones financieras</i>	9738,6	11 863,5	22	14 215,0	20	16 464,4	16
<i>Gastos totales</i>	264 992,4	242 446,7	-9	288 163,4	19	227 017,4	-21

Fuente: elaboración propia a partir de Liquidación del Presupuesto General consolidado.

Por lo tanto, de los datos del periodo en estudio (2010–2013) se puede concluir que la ciudad de Ceuta tiene ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes. Además, se ha pasado de una situación de necesidad de financiación (2010, 2011, 2012) a capacidad de financiación (2013). El remanente de tesorería para gastos generales es positivo. En cuanto al nivel de endeudamiento, se eleva al 111 % de los ingresos corrientes. A 31 de diciembre de 2013 (tabla 19) la deuda viva ascendía a 240,68 millones de euros, lo que representa un 10,7 % menos que en el ejercicio inmediato anterior. Su ahorro neto es positivo y su nivel de deuda superior al límite establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la LRHL respecto sus ingresos corrientes, por lo que no puede concertar operaciones de crédito a largo plazo¹³.

13. Real Decreto-ley 20/2011, en su nueva redacción dada por la disposición final trigésima primera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

En relación con el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria (LO 2/2012, de 27 de abril), el resultado es positivo, y se encuentra dentro del periodo medio legal de pago a proveedores (LO 9/2013 de control de la deuda comercial).

Tabla 18. Principales magnitudes presupuestarias Ceuta. Periodo 2010–2013 (en miles de €)

<i>Conceptos</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Ahorro Bruto (Ingresos corrientes – Gastos corrientes)	2007,75	14 682,40	11 121,73	25 542,48
Ahorro Neto (Ingresos corrientes – Gastos corrientes – Gastos pasivos financieros)	-6982,69	3523,89	-2361,46	9972,60
Saldo operaciones de capital (Ingresos capital – Gastos capital)	-15 207,24	-15 105,46	-58 055,17	-9899,55
Capacidad de financiación (Ingresos no financieros–Gastos no financieros)	-13 199,49	-423,06	-46 933,44	15 642,93

Fuente: elaboración propia a partir de Liquidación del Presupuesto General consolidado.

Tabla 19. Evolución deuda Ceuta. Periodo 2010–2013 (millones de €)

<i>Conceptos</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Deuda viva a 31 de diciembre	200,63	207,13	269,54	240,68
Porcentaje deuda sobre Ingresos corrientes	93 %	99 %	126 %	111 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos Banco de España y Ministerio de Hacienda y AA.PP.

Para finalizar, se ofrecen (tabla 18) las principales magnitudes presupuestarias que son concluyentes, en relación con descartar desde un punto de vista económico-financiero para el municipio de Ceuta una necesidad de cambio de sistema electoral para la designación de alcalde. Además, como hemos visto antes, el municipio está alejado de una situación de inestabilidad política que podría justificar en parte ese cambio. Por lo tanto, a la vista de los resultados, la reforma relativa a la elección directa de representante que venimos analizando no quedaría justificada ni desde un punto de vista político ni económico.

A continuación, se ofrece el mismo análisis para la ciudad de Melilla (tablas 20 y 21):

Tabla 20. Evolución de ingresos Melilla. Periodo 2010–2013 (en miles de €)

Conceptos	2010	2011		2012		2013	
		Importe	Δ Inte- ranual (%)	Importe	Δ Inte- ranual (%)	Importe	Δ Inte- ranual (%)
1. Impuestos directos	10 516,6	11 601,4	10	12 212,9	5	13 633,0	12
2. Impuestos indirectos	70 280,2	70 444,3	0	70 662,5	0	69 871,0	-1
3. Tasas y otros ingresos	13 595,3	16 325,0	20	17 463,8	7	15 080,2	-14
4. Transferencias corrientes	104 937,6	93 956,3	-10	106 971,1	14	105 000,7	-2
5. Ingresos patrimoniales	279,4	330,9	18	438,1	32	265,4	-39
<i>Ingresos corrientes</i>	<i>199 609,0</i>	<i>192 657,9</i>	<i>-3</i>	<i>207 748,3</i>	<i>8</i>	<i>203 850,2</i>	<i>-2</i>
6. Enajenación inversiones	183,4	0,0	-100	291,5		72,2	-75
7. Transferencias capital	35 474,2	26 589,2	-25	15 281,3	-43	20 025,8	31
<i>Ingresos de capital</i>	<i>35 657,6</i>	<i>26 589,2</i>	<i>-25</i>	<i>15 572,8</i>	<i>-41</i>	<i>20 097,9</i>	<i>29</i>
Ingresos no financieros	235 266,6	219 247,1	-7	223 321,1	2	223 948,1	0
8. Activos financieros	357,1	388,8	9	369,8	-5	366,3	-1
9. Pasivos financieros	22 315,6	22 906,8	3	8000,0	-65	10 500,0	31
<i>Ingresos financieros</i>	<i>22 672,7</i>	<i>23 295,6</i>	<i>3</i>	<i>8369,8</i>	<i>-64</i>	<i>10 866,3</i>	<i>30</i>
<i>Ingresos totales</i>	<i>257 939,3</i>	<i>242 542,7</i>	<i>-6</i>	<i>231 690,9</i>	<i>-4</i>	<i>234 814,4</i>	<i>1</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Liquidación del Presupuesto General consolidado.

Tabla 21. Evolución de gastos Melilla. Periodo 2010–2013 (en miles de €)

Conceptos	2010	2011		2012		2013	
		Importe	Δ Inte- ranual (%)	Importe	Δ Inte- ranual (%)	Importe	Δ Inte- ranual (%)
1. Gastos de personal	65 354,0	63 664,3	-3	58 702,6	-8	62 608,8	7
2. Compras bienes y servicios	96 602,4	93 629,1	-3	97 005,9	4	93 705,1	-3
3. Gastos financieros	1772,5	2409,1	36	3468,8	44	2549,9	-26
4. Transferencias co- rrientes	23 774,9	30 244,6	27	31 985,3	6	31 636,0	-1
<i>Gastos corrientes</i>	<i>187 503,8</i>	<i>189 947,2</i>	<i>1</i>	<i>191 162,7</i>	<i>1</i>	<i>190 499,7</i>	<i>0</i>

Conceptos	2010	2011		2012		2013	
		Importe	Δ Interanual (%)	Importe	Δ Interanual (%)	Importe	Δ Interanual (%)
6. Inversiones	45 842,4	28 944,0	-37	22 736,5	-21	18 209,2	-20
7. Transferencias de capital	4123,2	5604,6	36	3343,1	-40	4425,0	32
<i>Gastos de capital</i>	<i>49 965,6</i>	<i>34 548,6</i>	<i>-31</i>	<i>26 079,6</i>	<i>-25</i>	<i>22 634,2</i>	<i>-13</i>
<i>Gastos no financieros</i>	<i>237 469,5</i>	<i>224 495,8</i>	<i>-5</i>	<i>217 242,3</i>	<i>-3</i>	<i>213 133,9</i>	<i>-2</i>
8. Activos financieros	433,4	410,3	-5	386,1	-6	334,0	-14
9. Pasivos financieros	11 405,5	13 029,5	14	14 651,1	12	12 744,0	-13
<i>Gastos operaciones financieras</i>	<i>11 838,8</i>	<i>13 439,9</i>	<i>14</i>	<i>15 037,3</i>	<i>12</i>	<i>13 077,9</i>	<i>-13</i>
<i>Gastos totales</i>	<i>249 308,3</i>	<i>237 935,7</i>	<i>-5</i>	<i>232 279,5</i>	<i>-2</i>	<i>226 211,9</i>	<i>-3</i>

Fuente: elaboración propia a partir de Liquidación del Presupuesto General consolidado.

Cabe destacar, como principales argumentos de un análisis económico-financiero de la ciudad de Melilla, que los ingresos corrientes son suficientes para financiar sus gastos corrientes en el periodo estudiado (2010–2013). Tiene una necesidad de financiación en los años 2010 y 2011, que convierte en capacidad de financiación en los ejercicios 2012 y 2013. Posee actualmente un remanente de tesorería positivo y su nivel de endeudamiento es inferior a los límites que fija el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. A 31 de diciembre de 2013 la deuda viva ascendía a 107,58 millones de euros, lo que representa un 5 % menos que en el ejercicio inmediato anterior. Su ahorro neto es positivo y su nivel de deuda inferior al 75 % respecto a sus ingresos corrientes. Además, cumple con el principio de estabilidad presupuestaria (LO 2/2012, de 27 de abril) y se encuentra dentro de los valores que contempla la LO 9/2013 en relación con el periodo medio legal de pago a proveedores. El resultado de la evolución de sus principales magnitudes presupuestarias y la evolución de su deuda quedan recogidos en las siguientes tablas (22 y 23).

Tabla 22. Principales magnitudes presupuestarias Melilla. Periodo 2010–2013 (en miles de €)

<i>Conceptos</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Ahorro Bruto (Ingresos corrientes – Gastos corrientes)	12 105,22	2710,72	16 585,63	13 350,44
Ahorro Neto (Ingresos corrientes – Gastos corrientes – Gastos pasivos financieros)	699,75	-10 318,81	1934,49	606,47
Saldo operaciones de capital (Ingresos capital – Gastos capital)	-14 308,06	-7959,42	-10 506,77	-2536,24
Capacidad de financiación (Ingresos no financieros–Gastos no financieros)	-2202,84	-5248,71	6078,86	10 814,20

Fuente: elaboración propia a partir de Liquidación del Presupuesto General consolidado.

Tabla 23. Evolución deuda Melilla. Periodo 2010–2013 (millones de €)

<i>Conceptos</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Deuda viva a 31 de diciembre	102,18	112,88	113,55	107,58
Porcentaje deuda sobre Ingresos corrientes	51 %	59 %	55 %	53 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos Banco de España y Ministerio de Hacienda y AA.PP.

Por lo tanto, a la vista de los datos, se concluye que la situación económico-financiera de la ciudad de Melilla tampoco constituye un elemento clave para iniciar un proceso de reforma relativo a la elección directa del alcalde, ya que la estabilidad económica está también garantizada. En este sentido, se repite la misma situación ya indicada para el municipio de Ceuta, al contemplarse un elevado grado de estabilidad tanto política como económica.

5. Las características esenciales del sistema electoral aplicable a Ceuta y Melilla

No obstante, continuemos con la hipótesis objeto de estudio. En este sentido, el proceso actual de elección de alcaldes en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla pasa por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en adelante, LOREG. En concreto, su artículo 196 relativo a la elección de alcaldes, y los posibles efectos en las ciudades con estatuto de autonomía. Así, el mencionado texto indica:

En la misma sesión de constitución de la corporación se procede a la elección de alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) *Pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen sus correspondientes listas.*
- b) *Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo.*
- c) *Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado alcalde el concejal que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.*

Dicho lo anterior, debe relacionarse con las características esenciales del sistema electoral aplicable a las ciudades de Ceuta y Melilla, que se derivan de lo preceptuado en los vigentes estatutos de autonomía¹⁴. Así, se obtiene una doble asimilación, al coincidir los representantes de los ciudadanos en miembros de una asamblea autonómica y concejales de una entidad local.

La Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, así lo acreditan, en el apartado 1.^º del artículo 7 de ambos textos estatutarios, al indicar que “las elecciones se regirán por lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales”.

Por otra parte, el artículo 8.1 de los propios Estatutos determina que “serán electores y elegibles los ciudadanos mayores de edad que estén en pleno uso de sus derechos políticos y cumplan con los requisitos establecidos en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales, si bien tanto en la documentación que se tramite como en las papeletas de voto constará expresamente la mención ‘Elecciones a la Asamblea de Ceuta’ y ‘Elecciones a la Asamblea de Melilla’”.

14. El Tribunal Constitucional (STC 247/2007) ha declarado que los estatutos de autonomía poseen una rigidez adicional en relación con las demás leyes orgánicas. Es así debido a que «la invalidez de un precepto estatutario solo puede derivarse de la Constitución misma incluidas, claro está, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas», pues, dado que solo la Constitución establece la función y contenido de los estatutos, solo a ella se infraordenan; lo que se acentúa como consecuencia del peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los estatutos, que los dota de una singular rigidez respecto de las demás leyes orgánicas». Además, «su procedimiento de reforma, que no puede realizarse a través de su sola aprobación por las Cortes Generales, determina la superior resistencia de los estatutos sobre las leyes orgánicas» (STC 247/2007).

Por lo tanto, se posibilita una aplicación de la normativa de régimen local para las elecciones locales de ambas ciudades en todos los aspectos que rigen los comicios en los municipios del resto de España:

- *sobre el derecho de sufragio* (artículos 176 y 177), en relación con los residentes extranjeros en España cuyos países permitan el voto a españoles en dichas elecciones, en los términos de un tratado, y todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española, tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea (en adelante, UE), reúnan los requisitos para ser electores, y hayan manifestado su voluntad de ejercer el derecho al voto (*activo*); y aquellas otras personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española, tengan la condición de ciudadanos de la UE, reúnan requisitos y no hayan sido desposeídos del derecho de sufragio (*pasivo*).
- *las causas de inelegibilidad*, al estar incursos en alguna de las situaciones contempladas en los artículos 6 y 177.2 de la LOREG.
- *las causas de incompatibilidad* para la condición de concejal, según el artículo 178 de la LOREG, al margen de las aludidas de inelegibilidad del epígrafe anterior.
- *sobre el procedimiento electoral en general*: como *representantes de una candidatura* ante la junta electoral que corresponda (artículo 186); en relación con la *presentación y proclamación de candidatos* ante la junta electoral de zona y acreditación sobre los requisitos exigidos por la legislación española mediante declaración formal (artículos 187 y 187 bis); la *utilización de los medios públicos de comunicación* para aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en municipios que comprendan al menos el 50 por 100 de la población de derecho de las circunscripciones incluidas en su ámbito de difusión (artículo 188); sobre el *escrutinio general* en su relación con las juntas electorales de zona (artículo 191); en relación con *los gastos y subvenciones electorales* y la designación de los administradores generales ante la Junta Electoral Central, y el nombramiento de los administradores de las candidaturas, fecha y aceptación ante la junta electoral provincial correspondiente, así como las subvenciones estatales de gastos electorales municipales por cada concejal electo, votos obtenidos por candidatura proclamada, límites y por envío directo y

personal a los electores de sobres y papeletas (artículos 192 y 193); o, entre otros, *mandato y constitución de corporaciones municipales y fecha de finalización del mandato de la corporación* (artículo 194), etc.

- Igualmente, también se recoge la *moción de censura al alcalde-presidente*, en el Estatuto de Autonomía (artículo 19.2 EA), y se remite a la LOREG (artículo 197), al objeto de profundizar en el desarrollo de su presentación, tramitación y votación.

Se constata de una forma inequívoca cómo el legislador estatuyente aplicó a Ceuta y Melilla el sistema propio de las elecciones municipales, ya que el municipio, como núcleo básico de la organización territorial del Estado (artículo 137 CE), se ha preservado subsumido en ambas ciudades, siendo la base del nuevo ente territorial: *las ciudades con estatuto de autonomía*¹⁵ (EA). En este sentido, respecto a la clarificación sobre la naturaleza jurídica, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 240/2006, de 20 de julio, viene a señalar que “las ciudades son entes municipales dotados de autonomía local singular, reforzado respecto al régimen general de los demás municipios, que viene regulado por las previsiones específicas contempladas por ambas ciudades en sus respectivos estatutos de autonomía en cuanto a su estructura organizativa, sistema de competencias, régimen jurídico, mecanismos de cooperación con la Administración del Estado y régimen económico y financiero especialmente. Asimismo se indica que la autonomía de la Ciudad de Ceuta, siendo distinta de la que gozan las comunidades autónomas, es asimismo diferente de aquella de la que disponen los municipios, y que se trata de un régimen especial de autonomía, un régimen singular de autonomía local que encuentra su fundamento en la propia Constitución y se regula en el Estatuto de Autonomía, lo cual tiene reflejo en su peculiar régimen competencial”.

Es decir, si bien las ciudades tienen una autonomía local singular y reforzada respecto al régimen de los demás municipios, Ceuta y Melilla preservan el municipio y tienen la condición de entes locales, sin perjuicio de que gocen de un régimen especial y de superior autonomía, determinado por sus estatutos, que las configuran como “ciudades con estatuto de autonomía”.

Por lo tanto, se constata, una vez más, una dualidad reforzada como característica más relevante dentro del ordenamiento de ambas ciudades.

15. Auto 202/2000, de 25 de julio de 2000, del Tribunal Constitucional, sobre cuestión de inconstitucionalidad planteada.

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion>Show/AUTO/2000/202>

En relación con los efectos de representatividad objeto del estudio, se ampara que los miembros de las asambleas de Ceuta y Melilla ostenten la condición de concejales por sus respectivas circunscripciones en un número de 25 miembros (artículo 7 EA), según “lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de las elecciones locales”. Es bajo esta perspectiva, en relación con una eventual reforma, desde donde debería iniciarse cualquier interpretación.

6. La preservación del municipio en los estatutos de autonomía

La protección del municipio se hace presente en ambas ciudades, como así lo justifican los estatutos de autonomía (en adelante, EA), donde además se conforman los diferentes aspectos de su naturaleza político-jurídica:

- la *condición de concejales* (artículo 7.2 EA) de los miembros de sus asambleas;
- la *condición de alcalde* (artículo 15 EA) que ostenta también su presidente, que será elegido por la asamblea de entre sus miembros y nombrado por el rey;
- la *asamblea ejerce*, además de las competencias autonómicas, las correspondientes –conforme a la *Ley reguladora de las bases de régimen local*– a los plenos municipales (artículo 12.2 EA);
- además, *las ciudades tienen atribuidas todas las competencias que la legislación estatal* atribuye a los ayuntamientos (artículo 25 EA), así como las que ejercen las diputaciones provinciales, no solo con carácter presente, sino que se incorpora una mención expresa a las que pudieran devenir en el futuro;
- los *aspectos del régimen jurídico de su Administración* se rigen por lo establecido por la legislación del Estado sobre Régimen Local, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la ciudad (artículo 30);
- el *régimen jurídico del personal* propio es el establecido en la legislación estatal sobre función pública local (artículo 31 y DA 4.^a EA), si bien al personal transferido se le aplicará la legislación estatal en

materia de Función Pública para funcionarios transferidos a comunidades autónomas;

- la *disposición de recursos es la que la legislación financiera local* atribuye a los municipios y provincias (artículo 36 EA).

Todo ello sin perjuicio del *sistema de organización y funcionamiento de sus instituciones de Gobierno* (artículo 6 EA) y de las competencias de carácter autonómico asumidas en virtud de lo establecido en los estatutos de autonomía (artículos 21 y 22 EA).

Así, se promueve la singularidad de ambas ciudades dentro de sus atribuciones competenciales de carácter autonómico, para conformar, tal y como ha dictaminado el Tribunal Constitucional, una precisa definición de “ciudad con estatuto de autonomía”.

7. Particularidades en la elección del presidente–alcalde

Una vez explicadas tanto las características esenciales del sistema electoral aplicable a Ceuta y Melilla, como la singularidad que ejerce el concepto de ente local dentro del marco estatutario de ambas ciudades, desarrollemos la interpretación que tendría, bajo la particularidad normativa descrita, un supuesto de elección directa del alcalde.

En el artículo 15 de los propios estatutos de autonomía, se establece para la elección del presidente–alcalde un sistema de elección análogo al contemplado en el artículo 196 de la LOREG para los alcaldes de los municipios. Es decir, son candidatos los cabezas de lista, y si obtienen mayoría absoluta de los votos de los diputados/concejales son proclamados electos. En caso de no obtener la mayoría absoluta se proclama al candidato que encabeza la lista que haya obtenido mayor número de votos.

Pero hay una significativa consideración, y es que, aunque la elección del presidente de la ciudad, que ostenta también la condición de alcalde, conlleva un procedimiento semejante al establecido en el artículo 196 de la LOREG para los alcaldes de los ayuntamientos, en el artículo 15 del Estatuto *no se hace una remisión expresa a la citada Ley Orgánica*, como sucede en el resto de la regulación estatutaria sobre las elecciones.

Tal circunstancia podría implicar que, si se procediera a una modificación del precitado artículo de la LOREG, el sistema de elección del presiden-

te–alcalde no experimentaría variación y seguiría el procedimiento previsto en el señalado artículo 15 del texto estatutario.

Ello conllevaría *una importante disfunción*, ya que las ciudades de Ceuta y Melilla podrían quedar excluidas de un eventual cambio en el sistema de elección aplicable a los alcaldes de los municipios, conservando el vigente sistema y diferenciándose, por tanto, del resto de los municipios de España, a pesar de que su territorio es el delimitado por el término municipal¹⁶ (artículo 2 EA) y de que constituya el ámbito más cercano al ciudadano.

Por ello, si se pretende que las ciudades de Ceuta y Melilla, como sucede actualmente, sigan disponiendo de un sistema de elección de los presidentes que sea análogo al de los alcaldes del resto de los municipios de España, sin perjuicio de la preservación del posterior nombramiento de los presidentes (artículo 15, párrafo 1, EA), tendría que plantearse una reforma estatutaria del párrafo 2.^º del artículo 15.

Según determina el artículo 147.3 CE¹⁷: “La reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica”.

La posibilidad de reforma del artículo 15 del Estatuto de Autonomía conlleva necesariamente la utilización del procedimiento de reforma que el propio texto estatutario prevé, y que se contempla en el artículo 41 de la forma siguiente:

1.– La iniciativa de la reforma corresponderá a la Asamblea de la Ciudad, de acuerdo con la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 13 del presente Estatuto, a las Cortes Generales o al Gobierno de la Nación.

2.– La iniciativa de reforma aprobada por la Asamblea requerirá la mayoría de dos tercios de la misma. En todo caso, la propuesta de reforma requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

16. Sentencia 240/2006, de 20 de julio de 2006, en relación con conflicto en defensa de la autonomía local.

http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es_ES/Resolucion>Show/SENTENCIA/2006/240

17. La reserva de ley orgánica para la aprobación de los estatutos de autonomía origina que la referencia contenida en el artículo 146 a la «tramitación como ley» de los proyectos de estatuto de régimen ordinario deba ser entendida como ley orgánica, en coherencia también con la previsión por el artículo 147 de su reforma mediante ley orgánica (“El proyecto de estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley”).

Consecuentemente, en el precepto estatutario se refieren tres órganos legitimados para el ejercicio de la iniciativa de reforma:

- la Asamblea de la Ciudad (mayoría reforzada de 2/3),
- el Gobierno de la Nación,
- y las Cortes Generales.

Además, existe una significativa diferencia respecto a los mecanismos de reforma establecidos en los estatutos de las comunidades autónomas. Si la iniciativa de reforma es ejercida por el Gobierno de la Nación o por las Cortes Generales, la propuesta no requiere de la posterior aprobación de las asambleas de las ciudades, como sucede en las comunidades autónomas, sino que podría procederse a la aprobación de las Cortes Generales, mediante ley orgánica, siguiendo el trámite parlamentario correspondiente¹⁸.

Otro elemento a tener en cuenta es el tiempo en la tramitación y la generación de posibles escenarios de desagravio por comparación en otros puntos de España. Si bien es cierto que hacer una estimación sobre un posible escenario temporal puede resultar como mínimo aventurado, se puede realizar algún ejercicio sobre la materia.

Si la hipótesis de modificación fuese una realidad, por ejemplo, a mediados de febrero, como proyecto de ley de una asamblea legislativa (Ceuta o Melilla), y, a la vez, se presentase una modificación de la LOREG como proyecto de ley del Gobierno, podría estar aprobada (si no se ampliase necesariamente el periodo de enmiendas en ambas Cámaras) en un plazo de cuatro meses, tres por el Congreso y un mes por el Senado. No obstante, esta conclusión es puramente especulativa, porque la evaluación preliminar sobre el procedimiento debe incluir la característica de que son leyes muy políticas y los tiempos, con una probabilidad elevada, acabarían no siendo jurídicos.

18. En este caso, la aprobación inicial por el Pleno del Congreso de los proyectos o proposiciones de ley orgánica requiere una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría absoluta. La votación tiene lugar una vez concluidas todas las votaciones parciales sobre las enmiendas y el dictamen de la Comisión, bien inmediatamente a continuación de aquellas, bien en un momento posterior. Si en la votación se consigue la mayoría absoluta (más de la mitad de los miembros que componen la Cámara), la iniciativa es remitida al Senado. De no obtenerse la mayoría requerida el proyecto es devuelto a la Comisión dictaminadora para que emita nuevo dictamen en el plazo de un mes (131.2 RC), que será debatido conforme a las normas que regulan los debates de totalidad y sometido a votación. Si en ella se obtiene la mayoría absoluta, la iniciativa es remitida al Senado, en caso contrario se entiende rechazada (131.3 RC).

Adicionalmente, cabe recordar que una modificación de la LOREG redundaría en la calificación de actuación sumamente política, aunque solo se produzca una “leve” modificación para el sistema electoral de las ciudades autónomas, ya que, bajo este supuesto, no estaríamos exentos de otras peticiones, bajo el amparo de esa “ventana de oportunidad” que añadan elementos de presión adicionales a la hipótesis inicial.

8. Conclusiones

Una vez desarrollado un análisis más detallado sobre la evolución de los resultados electorales en las dos ciudades con estatuto de autonomía, y sobre su situación económico-financiera, debemos ofrecer dos argumentos sólidos que desaconsejan la hipótesis de reforma de la elección de alcaldes para las ciudades de Ceuta y Melilla.

Si los argumentos para el cambio se basan en un escenario de inestabilidad política o de gestión, se resalta la inexistencia de los mismos. Es más, los resultados aportan argumentos suficientes, en ambos casos, para mantener la situación actual: Gobiernos sólidos, con mayorías absolutas que se suceden durante varias legislaturas, y con resultados de gestión que acumulan parámetros positivos.

A las motivaciones indicadas, habría que añadir la “incertidumbre” del tiempo político, que suele ser distinto al cronograma jurídico. Y adicionalmente, no se pueden descartar posibles peticiones territoriales que añadan una mayor complejidad al escenario inicial.

Existen demasiados argumentos para perpetuar la situación actual; si el objetivo que se persigue se sustenta en preservar una adecuada representación de la sociedad, su gobernabilidad, y garantizar la legitimidad de las instituciones, no existen resultados contundentes para optar por un cambio en el sistema de elección directa del alcalde. En este sentido, la conclusión no debe confundirse con una postura inmovilista. Es más, sería conveniente realizar un esfuerzo adicional en un futuro, para valorar el impacto que tendría un escenario de mayor pluralidad política tras las próximas elecciones municipales y autonómicas. Solo así el análisis quedaría completo. Es por ello que es necesario perseverar en la idea de 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, el resultado de la hipótesis planteada para las ciudades con estatuto de autonomía, en estos momentos, nos lleva hacia una conclusión que, precisamente, alcanza el objetivo perseguido: la estabilidad política, dentro del marco actual de representación ciudadana, con base en unos indicadores de gestión que benefician al ciudadano y que, por tanto, vienen a legitimar a las instituciones como elementos esenciales de la sociedad del bienestar.

9. Bibliografía

Algarra Paredes, A. y Romera Jiménez, O., “The challenge of efficiency, control and innovation as driving mechanisms of reforms in public Administration”, *European Organisation of Supreme Audit Institutions Magazine*, n.º 19, 2013, páginas 93–94.

Disponible en <http://www.eurosai.org/.content/documents/magazines/visoresEn/ver19/sources/index.htm?&lng=en>

Bases de datos de alcaldes, 1979–2011.

Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-_SIL_.html

Boletín Oficial del Estado. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. BOE número 147, de 20 de junio de 1985. Referencia: BOE-A-1985-11672.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

Boletín Oficial del Estado. Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta. BOE número 62, de 14 de marzo de 1995. Referencia: BOE-A-1995-6358.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-6358

Boletín Oficial del Estado. Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla. BOE número 62, de 14 de marzo de 1995. Referencia: BOE-A-1995-6359.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-6359>

Boletín Oficial del Estado. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE número 103, de 30 de abril de 2012. Referencia: BOE-A-2012-5730.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-5730

Boletín Oficial del Estado. Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. BOE número 305, de 21 de diciembre de 2013. Referencia: BOE-A-2013-13425.

Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13425

Boletín Oficial del Estado. Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. BOE número 311, de 28 de diciembre de 2013. Referencia: BOE-A-2013-13722.

Disponible en: <http://boe.es/boe/dias/2013/12/28/pdfs/BOE-A-2013-13722.pdf>

Boletín Oficial del Estado. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE número 59, de 9 de marzo de 2004. Referencia: BOE-A-2004-4214.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>

Boletín Oficial del Estado. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE número 312, de 30 de diciembre de 2013. Referencia: BOE-A-2013-13756.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. BOE número 48, de 25 de febrero de 2012. Referencia: BOE-A-2012-2722.

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/25/pdfs/BOE-A-2012-2722.pdf>

Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. BOE número 47, de 23 de febrero de 2013. Referencia: BOE-A-2013-2030.

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/02/23/pdfs/BOE-A-2013-2030.pdf>

Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. BOE número 155, de 29 de junio de 2013. Referencia: BOE-A-2013-7063.

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/06/29/pdfs/BOE-A-2013-7063.pdf>

Boletín Oficial del Estado. Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE número 240, de 5 de octubre de 2012. Referencia: BOE-A-2012-12423.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-12423

Boletín Oficial del Estado. Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. BOE número 67, de 19 de marzo de 2014. Referencia: BOE-A-2014-2922.

Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-2922

Boletín Oficial del Estado. Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. BOE número 270, de 7 de noviembre de 2014. Referencia: BOE-A-2014-11492.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11492

Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. BOE número 315, de 30 de diciembre de 2014. BOE-A-2014-13613.

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/12/30/pdfs/BOE-A-2014-13613.pdf>

Deuda viva de las Entidades Locales, 2010–2013.

Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DeudaViva.aspx>

Díaz Lema, J. M. (coord.), *Sostenibilidad financiera y Administración local: un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

Galán Galán, A. y Panadés Jordà, P., “La aprobación de los presupuestos municipales sin participación ciudadana: de la cuestión de confianza a la atribución de la competencia a la junta de gobierno”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 36, octubre de 2014, páginas 47–69.

Jacobs, K., “The impact of the economic crisis on democratic reform and now for something entirely different?”, *paper prepared for the workshop: Crowd-pleasers or key janglers? The impact of drops in political legitimacy on democratic reform and theirs consequences*, Leiden, 23–25 enero 2013.

Liquidación presupuestaria de las Entidades Locales, 2010–2013.

Disponible en: <http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/>

Ministerio del Interior. Elecciones municipales en España 1979–2011. Dirección General de Política Interior. 2014. Edición (en línea): 126–14–149–5.

Montalvo Jääskeläinen, F., “Reforma institucional y crisis económica: análisis de las principales reformas constitucionales en los países de la UE en el contexto de la crisis económica”, documento preparado para el seminario: Tendencias europeas sobre la reforma de las organizaciones públicas ante la crisis económica. Seminario 115. Fundación para el análisis y los estudios sociales, Madrid, 30 de septiembre de 2013.

Moreno Molina, A. M., *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012.

Periodo medio de pago de las entidades locales, 2014.

Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/ConsultaPMPEELL.aspx>

Plan Presupuestario 2015.

Disponible en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/P_PRESUPUESTARIO_2015_ES.pdf

Red de conocimientos electorales, 2014.

Disponible en: <http://aceproject.org/today-es>

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, 2011.

Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>

Reglamento del Congreso de los Diputados

Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam

Resultados electorales municipales, 1979–2011.

Disponible en: <http://www.infoelectoral.interior.es/min/>

Santamaría Pastor, J. A., *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

Santiago Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3.^a edición, Iustel, Madrid, 2011.

Tribunal Constitucional, Auto 202/2000.

Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion>Show/AUTO/2000/202>

Tribunal Constitucional, STC 240/2006.

Disponible en: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/306/gdl13_04_est01_gonzalez.pdf?sequence=3

Tribunal Constitucional, STC 247/2007.

Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/01/15/?s=T>

10. Índice de tablas y gráficos

- Tabla 1.– Capacidad/necesidad financiación (% PIB) a efectos de cumplimiento del objetivo déficit.
- Tabla 2.– Clasificación económica consolidada y ejecución del total de entidades locales (total nacional). Ingreso.
- Tabla 3.– Clasificación económica consolidada y ejecución del total de entidades locales (total nacional). Gasto.
- Tabla 4.– Evolución por número de corporaciones locales (saldo presupuestario no financiero –SNF–).
- Tabla 5.– Evolución de datos generales sobre procesos electorales locales en Ceuta.
- Tabla 6.– Evolución de datos generales sobre procesos electorales locales en Melilla.
- Tabla 7.– Comparación datos generales sobre procesos electorales locales en Ceuta y Melilla.
- Tabla 8.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (número de votos).
- Tabla 9.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (porcentaje de votos válidos).
- Tabla 10.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (concejales obtenidos).
- Tabla 11.– Alcaldes de la ciudad de Ceuta, partido político al que pertenecen y fecha de posesión.
- Tabla 12.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Melilla (número de votos).
- Tabla 13.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Melilla (porcentaje votos válidos).
- Tabla 14.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Melilla (concejales obtenidos).
- Tabla 15.– Alcaldes de la ciudad de Melilla, partido político al que pertenecen y fecha de posesión.
- Tabla 16.– Evolución de ingresos Ceuta. Periodo 2010–2013.
- Tabla 17.– Evolución de gastos Ceuta. Periodo 2010–2013.
- Tabla 18.– Principales magnitudes presupuestarias Ceuta. Periodo 2010–2013.
- Tabla 19.– Evolución deuda Ceuta. Periodo 2010–2013.
- Tabla 20.– Evolución de ingresos Melilla. Periodo 2010–2013.
- Tabla 21.– Evolución de gastos Melilla. Periodo 2010–2013.
- Tabla 22.– Principales magnitudes presupuestarias Melilla. Periodo 2010–2013.
- Tabla 23.– Evolución deuda Melilla. Periodo 2010–2013.

Gráfico 1.– Datos generales sobre procesos electorales locales en Ceuta.

Gráfico 2.– Datos generales sobre procesos electorales locales en Melilla.

Gráfico 3.– Datos generales sobre procesos electorales locales (I). Comparativa Ceuta y Melilla.

Gráfico 4.– Datos generales sobre procesos electorales locales (II). Comparativa Ceuta y Melilla.

Gráfico 5.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (concejales obtenidos).

Gráfico 6.– Resultados electorales de candidaturas en la ciudad de Ceuta (concejales obtenidos).

La elección directa del alcalde

Reflexiones, efectos y alternativas

Este libro colectivo auspiciado y editado por la *Fundación Democracia y Gobierno Local* se encuentra integrado por diversos 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.

Los aspectos que se abordan en los diferentes trabajos son muy variados, 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 contiene un estudio detallado sobre 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, lo que más que suponer una rémora, contribuye a enriquecer el debate y a permitir formar de manera fundamentada la posición del lector sobre estos asuntos. Será posible encontrar, así, posturas que van desde enfatizar el buen rendimiento del actual sistema electoral, hasta la necesidad de evitar los pactos poselectorales que deslegitimén la voluntad de los ciudadanos, pasando por la introducción de determinados ajustes en nuestro sistema electoral con el fin de mejorarlo.

Con esta obra, la *Fundación Democracia y Gobierno Local* aspira a cumplir con uno de sus cometidos básicos, al ofrecer un trabajo valioso para quienes constituyen su principal foco de atención, los Gobiernos y Administraciones locales, sin perjuicio de que el mismo pueda 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.

