

As eleccións locais e os seus efectos no sistema de goberno municipal



Neste artigo analízanse os elementos fundamentais do réxime electoral local e a súa influencia no sistema de goberno municipal. Ademais, estúdase a incidencia dos devanditos elementos –a fórmula electoral, as listaxes ou a lexitimación para presentar candidaturas– na gobernabilidade dos entes locais. Esta análise puramente descritiva complétase cun repaso crítico das propostas de reforma realizadas nos últimos anos, con especial atención ás relativas á forma de elección dos alcaldes.&

& Palabras clave: local, alcalde, concelleiros, eleccións, gobernabilidade

1. INTRODUCCIÓN: O SISTEMA DE GOBERNO MUNICIPAL

A Constitución Española (CE) recoñece no seu artigo 140 a autonomía política dos municipios; isto é, recoñece que son entidades políticas e non soamente administrativas, na medida en que son rexidos por órganos representativos elixidos polos cidadáns. Estes órganos, ademais, están capacitados para desenvolver unha serie de políticas que, no marco das súas competencias, serán diversas segundo as directrices da maioría gobernante. Non é en van que este artigo fala non só de “administración”, senón tamén de “goberno” ao referirse ás competencias dos concellos.

Por outra banda, o Poder constituínte español limitouse a establecer unhas pautas moi xerais para a organización dos municipios. O devandito artigo 140 dispón que o goberno e a administración dos municipios correspóndenlles aos seus respectivos concellos, integrados polos alcaldes e os concelleiros. Con respecto a estes, unicamente se dispón que serán elixidos polos veciños do municipio mediante sufraxio universal, igual, directo e secreto, na forma establecida pola lei. En relación aos alcaldes, ábrese unha dupla posibilidade: a súa elección polos concelleiros ou polos veciños.

O modelo orgánico-funcional vixente é o deseñado, de acordo coa CE, pola Lei 7/85, de 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (LRBRL) e a Lei orgánica 5/85, de 19 de xuño, de réxime electoral xeral (LOREX), en que o lexislador determinou tres fórmulas distintas de goberno municipal, de acordo fundamentalmente con criterios demográficos:

- 1º) Os municipios rexidos polo sistema de “concello aberto”, aplicable aos municipios de menos de 100 habitantes e a aqueles en que estivese establecido tradicionalmente, así como a outros en que for aconsellable adoptalo (art. 29.1 da LRBRL). Nestes municipios o alcalde é escollido directamente e por un sistema maioritario, mentres que os asuntos máis importantes son decididos por unha asemblea formada por todos os veciños.
- 2º) Os municipios con menos de 250 habitantes que non son rexidos polo sistema de “concello aberto”, que elixen cinco concelleiros por un sistema maioritario e de listaxes abertas.
- 3º) O resto dos municipios basean o seu modelo organizativo na elección dos concelleiros por un sistema proporcional e na elección indirecta do alcalde. Neste modelo, a formación do goberno ten un carácter de orientación presidencialista, porque ao alcalde atribúeselle plena discrecionalidade para o nomeamento dos órganos unipersoais e colexiados que conforman a “executiva” municipal.

A isto habería que sumarlle o réxime específico dos municipios “de gran poboación” previsto no novo título X da LRBRL engadido pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do Goberno local (de agora en diante, LMGL)¹: xunto aos órganos necesarios en todos os concellos –alcalde, tenentes de alcalde, Pleno, Comisión de Contas–, nestes municipios ten que existir unha Xunta de Goberno Local, unha Comisión Especial de Suxestións e Reclamacións e un Consello Social. Unha das novidades máis significativas que presentou esta lei foi a distinción que realiza o lexislador entre órganos “superiores” –o alcalde e os membros da Xunta de Goberno Local– e órganos “directivos” (art. 130 da LMGL). Ademais, esta reforma suprimiu as funcións executivas e administrativas do Pleno, ao tempo que reforzou o seu carácter de órgano de debate e de adopción de decisións estratéxicas. Con respecto á Xunta de Goberno Local, a novidade máis importante foi que o alcalde pode nomear como membros dela persoas que non posúan a condición de concelleiro, sempre que o seu número non supere un terzo dos compoñentes da Xunta (artigo 126.2 da LMGL)².

Esta “parlamentarización” dos concellos das “grandes cidades” seguiu as pautas xa iniciadas coas reformas do modelo organizativo municipal levadas a cabo no ano 1999. Tanto a reforma da LRBRL (Lei 11/99, de 21 de abril) como a da LOREX (LO 8/99, de 21 de abril), responderon aos obxectivos de fortalecer o goberno local e garantir a estabilidade das corporacións locais. Para isto atribuíronse ao alcalde funcións de carácter executivo que antes corresponderan ao Pleno, ao cal se lle reforzaron as facultades de control, e mais establecéronse as comisións de control. Ademais, concretouse a actuación dos membros das corporacións locais a través da constitución dos grupos políticos municipais, perfeccionouse a institución da moción de censura e foi introducida unha nova institución de control por iniciativa do alcalde, a “cuestión de confianza”.

Por tanto, e de acordo co exposto, podemos afirmar que o sistema de goberno municipal está fundado nun esquema de relacións e nunha distribución de funcións similares aos dun sistema parlamentario. O Pleno, elixido directamente polos cidadáns, posúe as competencias normativas, planificadoras, orzamentarias, de ditar os actos de maior transcendencia para a Corporación e de control. O alcalde, escollido –como regra xeral– pola maioría absoluta dos concelleiros, exerce as funcións executivas e representativas. Entre ambos os órganos de goberno establécese unha “relación de confianza” semellante á dun sistema parlamentario a partir da elección do alcalde polo Pleno –salvo nos supostos en que é elixida a cabeceira da listaxe máis votada–, a cal pode romperse a través de dous instrumentos propios tamén do parlamentarismo: a moción de censura e a cuestión de confianza.

Neste sistema, por tanto, a gobernabilidade depende de que o alcalde conte cunha maioría sólida que o ampare no Pleno e de que sexa capaz de manter o vínculo de confianza (Sánchez Morón, 1995:165). Paralelamente, a propia organización do Pleno tende a confirmar a súa “parlamentarización” ao asumir as características organizativas e de funcionamento dunha cámara lexislativa. Este carácter “parlamentario” viuse subliñado no modelo orgánico-funcional das grandes cidades introducido pola LMGL, no cal se prevé expresamente a responsabilidade do “executivo municipal” ante o Pleno: “A Xunta de Goberno Local responde politicamente ante o Pleno da súa xestión de forma solidaria, sen prexuízo da responsabilidade directa de cada un dos seus membros pola súa xestión” (art. 126.3 da LRBRL).

Con todo, o problema previo con que nos encontramos é o de se realmente é posible aplicarlles ás corporacións locais unha definición estrita de sistema de goberno. Se por tal entendemos o sistema de relacións entre o lexislativo e o executivo, no caso das corporacións locais non se pode falar desa dualidade de poderes; en todo caso, deberíamos falar de distribución de competencias. A realidade do reparto de funcións nas corporacións locais levaríanos a falar máis ben dun modelo mixto, posto que as funcións son atribuídas a dous grupos de órganos que se equilibran e condicionan entre si (Vergottini, 1985: 123). Neste sentido, o sistema de goberno local “non pode cualificarse de presidencialista nin de parlamentario, pois responde á procura de equilibrio entre ambos os polos” (Tornos Mas, 1999: 88).

O único elemento do sistema parlamentario que non está presente no sistema municipal é a facultade de disolución do lexislativo que adoita ter o primeiro ministro: o alcalde non pode disolver anticipadamente o concello e convocar novas eleccións. Ao contrario, as eleccións locais son as únicas que están suxeitas a un calendario preciso, de maneira que en calquera caso deben ser celebradas o cuarto domingo do mes de maio do ano que corresponde (arts. 42.3 e 194 da LOREX).

A ausencia do mecanismo de disolución nas corporacións locais debe considerarse como unha medida dirixida a conseguir unha maior estabilidade e garantir a continuidade dos servizos que prestan os concellos. Aínda que en ocasións foi reclamada a súa introdución como mecanismo para resolver situacións de ingobernabilidade, creo que, ademais de xerar unha grande inestabilidade, non tería por que resolver ningunha situación, pois as novas eleccións poderían volver reflectir a fragmentación causante da ingobernabilidade inicial (Sánchez Morón, 1996: 196-7).

O lexislador só contempla unha posibilidade excepcional de disolución das corporacións locais antes de que finalicen o seu mandato de catro anos. Trátase do suposto en que un concello estea levando a cabo unha xestión gravemente daniña para os intereses xerais e esta, ademais, supoña un incumprimento das súas obrigas constitucionais. Neste caso, o Consello de Ministros, ben por iniciativa propia e con coñecemento do Consello de Goberno autonómico, ben por solicitude deste e, en todo caso, despois dun acordo favorable do Senado, pode proceder mediante real decreto á disolución dos órganos da corporación local (art. 61 da LRBRL)³. Unha vez acordada a disolución, deberá procederse á convocatoria de eleccións parciais para a constitución dunha nova corporación no prazo de tres meses, quitando que por causa da data en que esta deba constituírse, o mandato da corporación fose resultar inferior a un ano. Mentres se constituíe a nova corporación, a administración ordinaria corresponderlle a unha comisión xestora nomeada pola deputación provincial ou, de ser o caso, polo órgano competente da comunidade autónoma correspondente (art. 183 da LOREX)⁴.

2. A ELECCIÓN DOS CONCELEIROS

O artigo 140 da Constitución Española remite ao lexislador a regulación da elección dos concelleiros⁵. O artigo 19.2 da LRBRL faiño, en concreto, ao lexislador electoral. A LOREX regula as eleccións municipais no seu título III, seguindo o precedente da Lei 39/78, de 17 de xullo, de eleccións locais. Unha solución demasiado rixida que obriga a un tratamento uniforme cando as condicións dos municipios españois son moi diversas⁶.

Desta regulación interésame destacar os aspectos que máis claramente inciden na conformación do sistema de goberno municipal⁷. Habería que lembrar que se ben a Constitución establece un sistema proporcional para as eleccións ao Congreso, o artigo 140 nada dispón con respecto á elección dos concelleiros, polo que o lexislador podería optar por un sistema maioritario. En xeral, aquel deixouse levar por un gran mimetismo con respecto ás eleccións ao Congreso, e optou por un sistema electoral de carácter proporcional, de listaxes pechadas e bloqueadas, o cal asegura a estabilidade e as adecuadas doses de representatividade⁸.

En xeral, pode afirmarse que os efectos do sistema electoral municipal son máis proporcionais que os das eleccións lexislativas⁹. Así, o primeiro partido non chega a obter as primas de sobrerrepresentación que acadan as pequenas formacións. Os dous partidos maioritarios non logran unha proporción de escanos axustada aos votos alcanzados e son as forzas menores as que se ven beneficiadas cunha maior representación. Porén, hai unha maior dose de efectos maioritarios segundo o tamaño da poboación, e os ditos efectos son maiores a medida que diminúe a poboación dos municipios (Delgado Sotillo, 1997: 174).

O sistema electoral proporcional, que é o que se aplica con carácter xeral, ten dúas excepcións. Por un lado, aos municipios que teñan unha poboación comprendida entre 100 e 250 habitantes aplícaselles un sistema maioritario.

Neste suposto, os concelleiros que deben ser elixidos son cinco (art. 179.1 da LOREX), polo que cada partido, coalición ou agrupación pode presentar unha listaxe cun máximo de cinco nomes; cada elector ten a posibilidade de dar o seu voto a un máximo de catro entre os candidatos proclamados no distrito (art. 184 da LOREX). Os postos da corporación ocúpanos os cinco nomes máis votados de todas as listaxes. No caso de empate, este resólvese por sorteo (art. 184.e da LOREX). Nestes municipios, por tanto, artículase un modelo intermedio entre o sistema común e o réxime de “concello aberto”. Tamén se prevé un sistema de carácter maioritario para a elección do alcalde nos municipios que funcionan en réxime de “concello aberto” (art. 179.2 da LOREX), así como para a elección dos alcaldes pedáneos (art. 199.2 da LOREX) (Arnaldo Alcubilla, 1998: 217 e ss.).

Cada termo municipal constitúe unha circunscrición na cal se escolle un determinado número de concelleiros de acordo coa escala que establece o artigo 179 da LOREX¹⁰. Esta distribución de concelleiros permite que as minorías teñan maiores posibilidades de representación que noutros niveis territoriais. Agora ben, a existencia de tramos de poboación, nalgúns casos extensos, dá lugar a que non sempre exista unha mesma correlación habitante/escano¹¹. Con carácter xeral, necesítanse menos votos para que un concelleiro sexa elixido nun municipio rural que nunha gran cidade.

De acordo coa magnitude da circunscrición e co sistema electoral que se aplica poden distinguirse os seguintes tipos de circunscricións (Márquez Cruz, 1999: 294):

- Tipo I: circunscricións con sistema maioritario uninominal. Este tipo corresponde ás circunscricións que funcionan en réxime de “concello aberto” (Lei de eleccións locais de 1978 –en diante, LEL- e LOREX), ao igual que ás comprendidas entre 1 e 24 residentes (LEL) e ás de menos de 100 (LOREX), que elixen só ao alcalde.
- Tipo II: circunscricións con sistema maioritario plurinominal que escollen 5 concelleiros mediante listaxes abertas e con posibilidade de *panachage*. Comprende os municipios de entre 25 e 250 residentes (LEL) e 100-250 (LOREX).
- Tipo III: circunscricións con sistema proporcional e unha magnitude de entre 7 e 11 concelleiros. Comprende os municipios de entre 251 e 5000 residentes.
- Tipo IV: circunscricións con sistema proporcional e unha magnitude de entre 13 e 17 concelleiros. Este tipo abrangue os municipios de entre 5001 e 20000 residentes.
- Tipo V: circunscricións con sistema proporcional e unha magnitude de 21 concelleiros. Corresponde aos municipios de entre 20001 e 50000 residentes.
- Tipo VI: circunscricións con sistema proporcional que abranguen os municipios de máis de 50001 habitantes.

A atribución dos postos de concelleiro en cada concello realízase seguindo o mesmo procedemento previsto no artigo 163.1 para o Congreso dos Deputados –é dicir, a Lei D`Hondt–, coa única advertencia de que se establece unha barreira legal do 5% dos votos válidos emitidos na circunscrición¹². Agora ben, a coincidencia do limiar efectivo de voto para obter representación coa barreira legal depende do tipo de circunscrición. O limiar efectivo é superior á barreira legal nas circunscricións de tipo III. Nas de tipo IV, na magnitude de 13 concelleiros o limiar efectivo (5,4) é leixiramente superior á barreira legal. Nas de 17 concelleiros o limiar efectivo é algo menor (4,2%). Tanto nas de tipo V como nas do VI, o limiar efectivo de voto ten un rexistro inferior á barreira legal (Márquez Cruz, 1999: 294-5).

O resultado do sistema establecido pola LOREX xera nos concellos unha correlación de forzas políticas moi similar á presente no Congreso. É dicir, dúas forzas políticas maioritarias,

unha terceira minoritaria presente na maioría dos concellos que superan os 10 000 residentes e unha notable diversidade ideolóxica nas corporacións de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Aragón e Navarra, como reflexo da existencia de forzas políticas de ámbito rexional e nacionalista con representación parlamentaria nas Cortes Xerais (Belda, 2000: 256)¹³.

Debemos ter en conta que nas eleccións municipais o chamado “voto útil” ten menos importancia, pois é máis frecuente que o elector vote de acordo coas súas preferencias e apoie forzas minoritarias ás cales non votaría noutro tipo de procesos¹⁴. En todo caso, é moi difícil establecer unhas pautas xerais de comportamento electoral nos comicios locais, dada a heteroxeneidade dos municipios españois e a multiplicidade de factores que poden condicionar o voto. Ademais, non podemos perder de vista a valoración que o elector realiza da persoa concreta que se presenta como candidata á alcaldía nestes procesos, determinante en gran medida da súa elección á marxe de consideracións ideolóxicas ou identificacións partidistas.

En canto á presentación de candidaturas, podería pensarse que o ámbito local é o máis idóneo para a presenza de agrupacións de electores¹⁵. Por unha parte, e desde o punto de vista estritamente “territorial”, en ocasións é difícil que as estruturas dos partidos poidan chegar a todos os municipios á hora de confeccionar as súas candidaturas. Xunto ás ditas dificultades, en determinados núcleos pode existir unha vontade de rexeitamento cara aos partidos, aos cales se confire unha connotación negativa por calquera que for o motivo. Ademais, en municipios de media e baixa poboación nacen a miúdo opcións localistas con fins distintos aos dos partidos, con ou sen ideoloxía predeterminada (Belda, 2000: 181).

Na maioría das ocasións, a agrupación xorde como resposta á falta de adaptación dos partidos ás peculiaridades ou problemas locais. A súa aparición adoita estar determinada por conxunturas concretas, como proba o feito de que a súa vida non se estenda –normalmente– para alén dun só mandato. Así foi nas primeiras eleccións locais, as de 1979, en que foron escollidos 15 702 concelleiros independentes, dos cales 2 055 chegaron a ser alcaldes. Representaron unhas porcentaxes do 22,57% e do 22,44% respectivamente, que superaron amplamente o que foi o primeiro partido da oposición, o PSOE, que obtivo só 12 194 concelleiros e 1 174 alcaldes¹⁶. O auxe da canalización de alternativas independentes por agrupacións produciuse nas eleccións de 1987, despois das cales moitas delas se converteron en partidos políticos. A progresiva consolidación do sistema de partidos reduciu a cifra de concelleiros independentes a 4 092 nas eleccións de 1995, sobre os 65 732 de todo o Estado¹⁷.

En moitas ocasións a aparición de agrupacións electorais respondeu a crises internas nas organizacións locais dos partidos nacionais ou autonómicos, ou ben estas constituíron unha especie de “candidaturas en tempo de espera”, é dicir, un espazo para a extracción e o recrutamento de candidatos polos partidos para as eleccións locais e como embrión de organizacións partidarias constituídas máis adiante. Tamén con esa nota de “independencia”, xurdiron en ocasións partidos de ámbito municipal, comarcal ou incluso de ámbito provincial. En moitos casos, este tipo de partidos independentes supramunicipais estiveron relacionados coa composición das deputacións provinciais (Márquez Cruz, 1999: 301).

De todos os modos, as agrupacións teñen máis dificultades para desenvolver unha campaña electoral en condicións de igualdade cos partidos, pois estes teñen maiores facilidades para acceder aos medios de comunicación e contan con maiores posibilidades de financiamento; este é un dato relevante se temos en conta que a maioría dos procesos electorais municipais están fortemente marcados pola política nacional e autonómica.

En definitiva, a formulación da campaña electoral en termos nacionais, as dificultades de financiamento e a influencia da política nacional sobre a local fan que os grandes partidos sexan os principais protagonistas das eleccións locais¹⁸. A todo isto habería que engadir que os partidos de ámbito nacional foron constituíndose sobre estruturas de carácter vertical, ao tempo que facían da pertenza ou proximidade ao partido, e da aprobación das unidades organizativas correspondentes, os principais criterios de recrutamento.

Esa clara influencia “nacional” non impediu que en ocasións aparecesen procesos de carácter localista, pois hai que ter en conta que a división do traballo entre distintos niveis de goberno, unida á descentralización das políticas propias do Estado do benestar provocou que as tarefas políticas requirían un certo grao de especialización e especificidade. Velaí que a ancoraxe dos membros do goberno local no armazón corporativo da súa comunidade sexa un dato reiterado. Pode falarse, por tanto, de dúas tendencias presentes no sistema político local, a “nacionalización” e o “localismo”, de maneira que a clase política local mantén unha permanente tensión entre os seus respectivos partidos e as súas conexións coa comunidade local (Navarro Yáñez, 1999: 91-3). Pero, en xeral, nas eleccións locais os verdadeiros protagonistas son os mesmos partidos que desempeñan un papel relevante no ámbito estatal¹⁹. Non en van este era un dos obxectivos perseguidos polo lexislador desde 1978.

Todo isto conecta coa cualificación das eleccións locais como “de segunda orde”: “En certo sentido, é lóxico que os cidadáns perciban que as eleccións locais implican un risco menor e, en definitiva, unha menor responsabilidade para o elector que os comicios nacionais. Como tamén é lóxico que, salvo excepcións, sexan os grandes asuntos do Estado –ben polo seu maior alcance ideolóxico, ben porque neles se perciben subsumidos todos os demais–, os que mobilizan e cativan preferentemente o electorado. Tampouco é de extrañar, a pesar de todas as matizacións que deban facerse, a *nacionalización* –e acumulativamente a *rexionalización*– da oferta e os comportamentos electorais; no só porque o éxito dos partidos radica en parte na súa ampla e eficaz implantación territorial, senón polo efecto engadido de que, como sinalaron algúns especialistas, os propios partidos e ata os observadores dos medios de comunicación tenden a “estatalizar” ou globalizar a interpretación dos resultados electorais municipais” (Vanaclocha, 1997: 278-279)²⁰.

Esta consideración das eleccións municipais como “de segunda orde” contrasta co interese prioritario que os cidadáns manifestan polos problemas da súa cidade ou pola actividade do seu concello.²¹ Como subliña Vanaclocha, “é indubidable que tamén entón están facendo referencia ao seu interese por determinados aspectos da política local; pero, a diferenza do anterior, non aos aspectos identificados por tal política (politics/polity), senón esencialmente aos que se concretan nos produtos da actividade desenvolvida nas estruturas locais de xestión política, isto é, na elaboración, implantación e resultados das políticas públicas locais (*policies*)”. (Vanaclocha, 1997: 280)²² De acordo con esta dimensión, os partidos políticos tenden a mobilizar os electores municipais para fortalecer as súas bases de apoio.

Podemos concluír que, en xeral, ten lugar unha “homoxeneización negativa da realidade local” en detrimento da autonomía política local²³, pois en todos os procesos electorais locais foi reflectíndose a situación dos partidos a nivel nacional (Márquez Cruz, 1999: 33-41). Bastaría con constatar como as campañas electorais municipais se sitúan nun contexto xeral, algo a que, sen dúbida, axudan os medios de comunicación²⁴. A isto habería que sumar, por exemplo, a “nacionalización” ou “estatalización” das alcaldías das capitais de provincia²⁵.

Por outra parte, as mesmas regras de funcionamento dos gobernos locais, que reproducen en gran medida o modelo parlamentario, ou a mecánica coalicional introducida para a elección dos alcaldes, inflúen no desenvolvemento da política local sobre prácticas e estratexias “supralocais”²⁶. Xunto a estes elementos, tamén habería que considerar a frecuente acumulación das eleccións locais coas doutros niveis territoriais, como por exemplo as dos parlamentos autonómicos ou incluso, nalgunha ocasión, as europeas. Nestes casos, é evidente o “esvaecemento” que a perspectiva local sofre nas estratexias dos partidos. Ademais, a coincidencia electoral favorece o voto en bloque a un mesmo partido e outorga un *plus* aos partidos nacionais, con máis capacidade de influencia sobre os medios de comunicación (Wert, 1999: 22).

Desde a perspectiva do comportamento electoral, tamén hai que ter presente esa perspectiva supralocal. É frecuente que o elector utilice as eleccións municipais para expresar o seu descontento coa política do Goberno central, ben votando o principal partido da oposición ou partidos menores. Por isto, as eleccións municipais adquiren en moitas ocasións o carácter de “predición” dos resultados das próximas xerais²⁷. Esta clave “anticipatoria” das eleccións locais confirmouse a partir das celebradas en 1995, pois con anterioridade a interpretación dos seus resultados situábanas como unha especie de referendo sobre o exercicio do goberno elixido con anterioridade. Hai que ter en conta que durante o ciclo político que poderíamos situar entre 1982 e 1991, as eleccións locais tiveron lugar xusto despois dunhas eleccións xerais que lles servían de prisma comparativo (Vallés e Sánchez, 1994: 381)²⁸. En todo caso, ben for como “eco” ou como “anticipo”, o comportamento electoral nas locais sitúase sempre nun marco de referencia nacional (Llera, 2003: 14-15).

3. A ELECCIÓN DOS ALCALDES

O artigo 196 da LOREX contempla dúas formas de elección do alcalde: unha principal e indirecta, que levan a cabo os concelleiros; outra, subsidiaria e directa, consistente en atribuírle a alcaldía ao concelleiro electo que sexa o primeiro da listaxe máis votada. (Morell, 1998: 558-559)²⁹. Aínda que os electores en todo caso votan listaxes pechadas e bloqueadas de candidatos a concelleiros³⁰, a experiencia demostra que teñen presente non só o programa político dos partidos que presentan as listaxes de candidatos, máis tamén e fundamentalmente as persoas que as encabezan e que son, en principio, as únicas que, de acordo coa lei, teñen posibilidades de ser elixidas como alcalde³¹. Por tanto, aínda que formalmente a lei non establece un sistema de elección directa do alcalde, desde o punto de vista do comportamento do elector si que se dan as súas características.

Co sistema de elección previsto perséguese a gobernabilidade dos municipios e, en todo caso, garantir o respaldo maioritario do alcalde. Agora ben, ao tratarse dunha elección indirecta, talvez fose máis lóxico introducir unha segunda votación na cal abundase unha maioría simple, tal e como se prevé para a investidura do presidente do Goberno, por exemplo. No entanto, esta opción podería dar lugar á elección de alcaldes sen un apoio maioritario e, por tanto, á aparición de corporacións cunha grande inestabilidade.

No sistema vixente as minorías poden adquirir un papel relevante, xa que ser a listaxe máis votada non garante a maioría absoluta necesaria para apoiar un candidato a alcalde. Neste caso, mesmo pode darse –e non é infrecuente na experiencia recente– que as minorías pacten entre elas e despracen a forza política máis votada; desta forma, pode saír elixida alcalde a cabeceira dunha listaxe que non fose a máis votada.

Este resultado, absolutamente lexítimo e axustado ao dereito é o que ten suscitado as maiores críticas sobre o sistema de eleccións locais, pois gran parte do electorado non chega a entender como é que non resulta elixido o candidato da listaxe que recibiu un maior número de votos. Igualmente teñen sido criticadas as actuacións dos partidos “minoritarios” dirixidas a consensuar o apoio a un determinado candidato. Estes acordos ademais celébranse de maneira que en todo caso se garante o respaldo maioritario ao alcalde sen transparencia e de costas aos electores. Estes efectos negativos do sistema poderían paliarse introducindo un sistema maioritario de dobre volta, de tal maneira que se ningunha listaxe obtivese a maioría absoluta na primeira, tería lugar unha segunda, o que permitiría que os partidos pactasen, pero neste caso ante o elector.

Por outra banda, de chegar a aplicarse a vía subsidiaria de elección, a posición do alcalde pode resultar máis inestable que a do elixido pola corporación. Estaremos ante “un alcalde electoralmente maioritario pero corporativamente minoritario”, de maneira que necesitará o apoio expreso dalgún grupo político, ben con carácter global para todo o período que dure o seu mandato, ben para a resolución de cuestións concretas (Guirado, 1991: 318).

O artigo 196.a) da LOREX, seguindo o modelo establecido pola Lei de eleccións locais de 1978, limita a posibilidade de seren candidatos á elección de alcalde aos concelleiros que encabezan as súas correspondentes listaxes; unicamente no caso de que a elección de alcalde se produza tras unha moción de censura poderán ser candidatos todos os concelleiros. Esta opción, como sinalabamos con anterioridade, determina en gran medida o carácter “personalista” das eleccións locais, en que os veciños exercen o seu dereito de sufraxio tendo moi en conta a persoa que aparece como cabeceira de listaxe. En todo caso, trátase dunha opción do lexislador de ningún xeito condicionada pola Constitución: esta non esixe que o candidato alcalde posúa a condición de concelleiro (art. 140 da CE), como tampouco esixe a condición de parlamentario para ser designado do presidente de Goberno (art. 99 da CE). En definitiva, no ámbito local vén de plasmarse legalmente a práctica habitual nas eleccións xerais ou autonómicas: os partidos adoitan incluír encabezando as súas listaxes por algunha circunscrición –no caso das xerais, normalmente Madrid– a persoa que, se for o caso, proporán como candidata a presidente e que, previamente, liderase a campaña electoral.

Por tanto, pode ocorrer que o lexislador electoral permita que o candidato á alcaldía sexa calquera veciño maior de idade, aínda que non sexa concelleiro³². Esta posibilidade de seguro favorecería a saída de situacións de crise e de inestabilidade nalgunhas corporacións, necesitadas de pactos entre grupos para conseguir a alcaldía ou para non perdela, polo que podería proporse para o suposto de elección de alcalde tras unha moción de censura. A esixencia de que o candidato teña que ser necesariamente concelleiro dificulta os posibles acordos en moitas ocasións. En todo caso, esta opción obrigaría a modificar determinados aspectos da organización interna do municipio, ao non ter o alcalde a condición de concelleiro; habería que lle garantir, por exemplo, o dereito a ter voz en todas as reunións dos órganos colexiados. Máis cuestionable sería o seu dereito a voto na asemblea da corporación, aínda que só tivese o de calidade. O que si é evidente é que un alcalde que non fose concelleiro sufriría un certo debilitamento institucional e podería mesmo provocar máis desconfianza entre os electores, que considerarían a súa elección como un asunto meramente interno, froito das negociacións políticas dentro do mesmo partido e de ser o caso, entre os partidos representados na corporación. Por iso, aínda que esta opción podería coadjuvar á solución de determinadas crises, tamén podería operar en contra da lexitimación do sistema³³.

Por outra parte, o art. 196.1.a) da LOREX di literalmente que *poden ser candidatos* todos os concelleiros que encabezen as súas correspondentes listaxes. É dicir, e como xa subliñou o TC, “a esixencia legal do requisito de que os concelleiros que sexan proclamados candidatos a alcalde encabezen as súas correspondentes listaxes electorais (art. 196.1.a. LOREX) é clara e supón unha opción lexislativa a favor de quen concorre e desempeña a condición de cabeceira de listaxe, en prexuízo dos demais concelleiros, que non poden concorrer por esta vía á elección entre eles do alcalde” (STC 31/93, de 26 de xaneiro, F 3º). Agora ben, disto non se deduce que todo aquel que encabece unha listaxe teña que ser necesariamente candidato á alcaldía. A diferenza do que veñen mantendo algúns autores³⁴, a Xunta Electoral Central (XEC) estimou que non é preciso que cada un dos concelleiros que encabeza unha listaxe manifeste a súa vontade de ser candidato –aínda que no caso de que algún non o desexe, renunciará expresamente (Acordo de 27 de febreiro de 2002)–, abondará con que quen exerza a presidencia na sesión constitutiva informe ao Pleno da relación de cabeceiras de listaxe que manifestaron a súa vontade de presentarse á elección (Morell, 1998: 560).

No caso de que se produza a renuncia a ser cabeceira de listaxe, esta trasládase ao segundo da candidatura, se este renuncia pasa ao terceiro, e así sucesivamente. Desta maneira préndese non “defraudar” o elector que conecta o alcalde coa persoa que encabeza a listaxe e que, dalgunha maneira, personaliza a confrontación electoral (Belda, 2000: 196). Como sinalou o TC na súa sentenza 185/93, de 31 de maio, “a cabeceira da lista, en definitiva, non é unha calidade persoal que siga á que no seu momento foi a cabeceira de listaxe (ou seguinte a este) “alí onde vaia” e á marxe de que continúe ou non encabezando algunha cousa, senón unicamente un elemento de personalización das listaxes (e despois dos grupos municipais), en todo caso subordinado á lóxica dun sistema electoral no cal o protagonismo básico corresponde a unhas candidaturas que son colectivas ou colexiadas”.

A Xunta Electoral Central, por outra banda, mantén que a renuncia non ten carácter definitivo, polo que o alcalde dimisionario pode volver ser candidato á alcaldía; en todo caso, hai que ter en conta que o citado concelleiro pasa a ocupar, para os efectos da nova elección de alcalde, o último posto da listaxe (Acordo de 19 de xuño de 2002). Esta posibilidade de renuncia permite que na práctica poida obviarse o requisito establecido pola LOREX para ser candidato a alcalde. Pode darse ata unha renuncia sucesiva de concelleiros dunha listaxe de maneira que á fin o candidato á alcaldía sexa un situado en posicións distanciadas da cabeceira. O mecanismo da renuncia pode converterse mesmo nun medio para que un partido prescindira dunha cabeceira de listaxe sobre a que non exista suficiente consenso ou que, en xeral, non sexa do agrado da súa dirección. No suposto extremo de que se produza unha renuncia expresa de todos os compoñentes da listaxe máis votada, a cabeceira de listaxe que resultaría automaticamente elixido no caso de non acadarse unha maioría absoluta, sería o da segunda listaxe máis votada. Así o considerou a XEC en varios acordos como o de 11 de maio de 1992 ou o de 12 de marzo de 1993 (Belda, 2000: 197). En calquera caso, o acto de renuncia pode ser expreso ou non. A STC 185/93 sinalou que unha maneira de renunciar á cabeceira da listaxe é abandonar o grupo político municipal: neste caso non pode recuperarse a posición na listaxe, salvo de retornar ao grupo de orixe co consentimento do resto dos seus compoñentes.

A sentenza do Tribunal Superior de Xustiza das illas Canarias, de 18 de decembro de 1992, recoñeceu a posibilidade de que fose proclamado candidato a alcalde un concelleiro que xa figurase como “cabeceira de listaxe” dun partido pero que despois o abandonase e pasase a formar parte do Grupo Mixto.

Esta resolución foi anulada pola STC 31/93, de 26 de xaneiro. O TC confirmou que os cabeceiras de listaxe non posúen un *plus* de representatividade que lles permita ser candidatos a alcalde durante toda a vixencia do seu mandato, con independencia de que abandonen o grupo político de cuxa listaxe foron cabeceiras (FJ 2º). A sentenza recoñece que “aínda que a personalidade de quen figure como cabeceira de listaxe puidese ter algunha relevancia no momento da elección popular, xuridicamente, e pola configuración do noso sistema electoral, os votos dos cidadáns nas eleccións municipais son ás listaxes presentadas por partidos, federacións, coalicións e agrupacións de electores, sen que sexa posible determinar dentro de cada listaxe, que candidato recibe máis votos e é, por tanto, máis representativo ca os propios compañeiros de listaxe igualmente elixidos” (FJ 3º).

Da interpretación conxunta dos apartados un e tres do artigo 44 da LOREX, dedúcese que o Grupo Mixto, formado pola agrupación de determinados concelleiros saídos de un ou de varios grupos, non integra ningún dos supostos previstos no apartado primeiro do citado artigo. Por iso, a proclamación como candidata dunha cabeceira de listaxe do Grupo Mixto resulta incompatible coas esixencias que establece o artigo 196.a) da LOREX en relación co artigo 44, posto que é imposible establecer unha conexión entre o devandito grupo e unha listaxe electoral³⁵.

4. VALORACIÓN DO SISTEMA ELECTORAL LOCAL E PROPOSTAS DE REFORMA. A GOBERNABILIDADE DOS MUNICIPIOS ESPAÑOIS.

En liñas xerais a valoración do sistema electoral local ha de ser positiva. Non só asegura a representatividade das corporacións municipais, senón que, ao mesmo tempo, non xera unha excesiva inestabilidade nos gobernos municipais. O reparto de concelleiros segundo a poboación permite uns resultados máis proporcionais que noutro tipo de comicios nun número importante de municipios. Por outro lado, a previsión da barreira legal do 5%, xunto ao peso dun sistema de partidos condicionado polos niveis territoriais superiores, permitiu, en xeral, a formación de maiorías fortes, ao tempo que garantía a representación das forzas minoritarias. Como contrapartida, a principal obxección, desde o punto de vista da estabilidade do goberno municipal, radica na dificultade para que unha listaxe electoral acade a maioría das concellarías en moitos municipios, o cal obriga a establecer pactos ou coalicións para conseguir un respaldo maioritario do equipo de goberno³⁶.

Ademais, a participación nestas eleccións, aínda que algo inferior á media das eleccións xerais, é aceptable e mesmo máis alta ca a doutros países europeos. Desde 1979 a 1995, a participación mantívose entre o 62% e o 70%. Despois de que en 1999 se producise unha diminución de case 6 puntos con respecto ás de 1995³⁷, nas de 2003 a mobilización foi de 3,4 puntos máis que hai catro anos pero, con todo, aínda se sitúa por debaixo da marca histórica das eleccións de 1995³⁸.

A pesar desta valoración positiva, non se deixaron de facer propostas de reforma, que podemos encadrar en dous grupos. Unhas, as que gardan relación co obxectivo de conseguir unha maior *representatividade*, dispoñen a modificación do sistema de presentación de candidaturas; outras, as que perseguen unha maior *governabilidade*, están enfocadas cara á substitución do sistema proporcional por outro de carácter maioritario e adoitan centrarse na elección directa do alcalde.

En canto ás primeiras, a proposta máis reiterada é a da apertura das listaxes electorais³⁹, que fortalecería a representatividade pero que, ao mesmo tempo, dificultaría a formación de

maiorías estables e fomentaría efectos disgregadores no sistema de partidos, amais da inestabilidade que xeraría no interior das formacións políticas.

Para salvar o contratempo apuntado resolveuse a instauración dun sistema en que o elector puidese manifestar as súas preferencias, pero sen que estas lles afectasen á cabeceira de listaxe, o cal suporía deixar sempre en mans do partido ou coalición a decisión de escoller a persoa que opta á alcaldía. Xunto a iso, propónse, por exemplo, que as preferencias non poidan alcanzar máis do 10% dos candidatos da listaxe, aínda que como mínimo si a un deles ou, de se querer un criterio máis amplo, que alcanzase como máximo o 10% máis un dos candidatos. Ademais, podería establecerse que os votos preferenciais a favor de calquera dos candidatos comezasen a contar a partir de que se recibiren aqueles, como mínimo, o 10% dos votos atribuídos á listaxe do seu partido (Vanaclocha, 1998: 290)⁴⁰.

Non podemos perder de vista que a apertura das listaxes agudizaría os enfrontamentos dentro dos partidos e coalicións, ao tempo que posibilitaría o desenvolvemento de relacións “clientelares” entre os candidatos e os electores. Ademais, os partidos non deixarían de desempeñar un papel relevante, en canto que seguirían sendo os encargados de agregar e integrar as demandas e apoios, amais de continuar controlando as estratexias electorais e, por suposto, a elaboración das candidaturas⁴¹. Cabería pensar, pois, que os electores, tal e como sucede no caso do Senado, seguirían a se rexer máis por opcións partidistas que por outras de carácter personalista. De feito, na práctica, os electores valoran especialmente os candidatos a alcalde nas eleccións locais, malia que non tanto como para cambiar a tendencia xeral en favor ou en contra dun partido. Así, e salvo en supostos excepcionais, o candidato con posibilidades de éxito tamén forma parte das listaxes dos partidos maioritarios. Por tanto, no sistema electoral local non cabe contrapor radicalmente “elección de listaxe” a “elección persoal” desde o momento en que unha listaxe se liga á súa cabeceira e esta se identifica como candidata á alcaldía; de feito, as listaxes nas eleccións locais, a pesar de ser pechadas e bloqueadas, non impiden a aparición e o desenvolvemento de “liderados locais”, mesmo con proxección no ámbito nacional⁴². Isto non supón un atranco para admitir que o ámbito local sería o máis idóneo para implantar con carácter experimental o desbloqueio das listaxes electorais.

En todo caso, o verdadeiro debate político debería situarse no procedemento a través do cal os partidos designan os seus candidatos aos distintos procesos electorais. Neste senso si que sería conveniente apuntar algunhas reformas que incidisen no funcionamento democrático dos partidos, coa previsión de mecanismos como o de selección de candidatos a través dun sistema de primarias, aberto incluso a simpatizantes, unha posibilidade que na elaboración de listaxes para unhas eleccións locais sería moito máis doada de articular⁴³. O resto de propostas, como sinalabamos, tratan de ofrecer unha resposta á inestabilidade xerada en determinados municipios que non contan cun alcalde co respaldo dunha maioría suficiente no Pleno. Para tratar de evitar estas situacións, o lexislador reforzou a posición do alcalde e foi dificultando progresivamente a presentación e aprobación de mocións de censura; porén, e como xa sinalou Santolaya Machetti, “ese intento non é senón a crónica dun fracaso certamente anunciado, porque pecha en si unha pretensión inútil e dalgunha forma contradictoria: introducir, na procura da estabilidade municipal, factores de funcionamento maioritarios e presidenciais nun modelo que segue a ser electoralmente proporcional e parlamentario”. Só un abandono do sistema “parlamentario” de elección dos alcaldes polos concelleiros podería lograr unha maior estabilidade⁴⁴.

Nesa dirección habería que situar a Proposición de LO de modificación da LOREX presentada polo Grupo Parlamentario Socialista no ano 1998, que dispoñía a elección directa do alcalde cun sistema de dupla volta⁴⁵ conforme ao cal se na primeira votación ningún candidato acadase a metade máis un dos votos válidos, só poderían concorrer á segunda volta aqueles que obtivesen, cando menos, o 15% dos votos válidos. A proposición vinculaba a elección directa do alcalde á atribución dos postos de concelleiro, de maneira que á candidatura que presentase o candidato que resultase elixido alcalde se lle atribuiría o número de concelleiros que lle correspondesen segundo a fórmula D`Hondt e, como mínimo, o 50%⁴⁶.

No caso de elección directa do alcalde xa non se establecería unha “relación de confianza” entre o Pleno e aquel, polo que só podería ser revogado polos electores; por iso, sería conveniente reforzar a súa lexitimidade esixindo a maioría absoluta para a súa elección. Ademais, habería que ter en conta que un sistema maioritario excluría a presenza dos partidos minoritarios no concello. Sería necesario introducir algún correctivo para evitar que unha parte importante da poboación quedase sen representar: por exemplo, cabería introducir un sistema a través do cal se asegurase a maioría absoluta dos concelleiros á lista máis votada, repartindo o resto de escanos proporcionalmente entre as listaxes minoritarias. Mesmo cabería a reserva de escanos aos partidos que obtivesen un mínimo de votos, os cales se repartirían mediante unha fórmula proporcional⁴⁷.

O PSOE mantivo esta proposta en diversos documentos posteriores. Así, nun documento titulado “Unha cidadanía plena: cidades, autonomías, España e Europa”, propoñía que, no caso de que ningún partido gañase os comicios por maioría absoluta, fose convocada unha segunda volta para que os cidadáns votasen o alcalde entre os números un das listaxes con representación municipal⁴⁸. A proposta socialista levaba aparellada a eliminación das mocións de censura, pero mantiña as cuestións de confianza: no caso de que o alcalde perdese unha cuestión convocaríanse eleccións⁴⁹. Fronte a estas propostas, o PP só se amosa partidario de modificar a lei electoral para garantir o éxito da listaxe máis votada⁵⁰.

A Lei 57/2003 non supuxo ningunha modificación do sistema electoral local, a pesar de que a Proposición non-de lei presentada polo PSOE, que deu orixe á lei, contemplaba a elección directa do alcalde. Máis recentemente, no borrador do Libro Branco sobre a reforma do Goberno Local en España, elaborado polo Ministerio de Administracións Públicas en 2005, manifestáronse numerosas cautelas ante a proposta dalgún cambio no sistema electoral local⁵¹. Nel só se aposta por incrementar as posibilidades de elección directa do alcalde. Desta maneira, propónse que á elección directa nos municipios de menos de 100 habitantes se lle engada a designación como alcalde do concelleiro que máis votos populares reciba nos municipios de entre 100 e 1000 habitantes. Naqueles con máis de 1000, resultaría elixido o cabeceira de listaxe que obtivese a maioría absoluta de sufraxios. Igualmente suxírese a posibilidade de que varias listaxes se vinculen previamente á elección, no sentido de que se comunique á Administración electoral que apoian como alcalde a cabeceira da listaxe máis votada entre as vinculadas. Este apoio debería facerse constar na papeleta electoral para que cada veciño tivese claro a opción a que outorga o seu voto.

En todo caso, e con independencia das posicións das diferentes forzas políticas, non creo que as disfuncións do sistema na actualidade sexan tan importantes como para acometer unha reforma de tal envergadura.

A situación dos nosos gobernos locais non é especialmente “alarmante” en relación á súa fragmentación e conseguinte inestabilidade⁵². Abonda con repasar algúns datos relativos aos

últimos procesos electorais. Se tomamos como exemplo as eleccións locais de 1995, nelas o PP foi o partido máis votado en 47 das 66 cidades máis importantes de España⁵³ e obtivo en 37 delas máis do 45% dos votos (e en 19 máis do 50%). Tras esas eleccións, aumentaron sensiblemente as situacións de goberno con maioría absoluta. En 38 desas 66 cidades existía maioría absoluta dalgún gran partido, noutras 13 cidades a maioría de goberno foi froito dun acordo entre diversas forzas políticas; e á fin, en 15, onde non se chegou a acordos de maioría absoluta entre diversas forzas, o alcalde debía gobernar en minoría. Xunto a iso, prevíanse grandes dificultades para configurar maiorías alternativas, así como o limitado impacto que poderían ter. Na inmensa maioría dos concellos sen unha listaxe de maioría absoluta os pactos postelectorais de goberno producíronse con normalidade⁵⁴.

Tras as eleccións de 1999, en 40 desas 66 cidades houbo maioría absoluta dalgún partido. En 19 cidades a maioría de goberno foi o resultado dun acordo entre diversas forzas políticas, e noutras 8, en que non se chegou a acordos de maioría absoluta entre as diversas forzas, o alcalde gobernou en minoría. Por tanto, tivo lugar un lixeiro aumento do número de cidades nas cales existía maioría absoluta dalgún partido. Hai que ter en conta que se, desde o punto de vista da dinámica estritamente electoral, o proceso de 1999 revelou unha gran continuidade con respecto ao de 1995, non sucedeu o mesmo desde o punto de vista da dinámica postelectoral. Se o PP non se debilitou substancialmente en votos, si o fixo en posicións de poder, en concreto, perdeu 12 das alcaldías que ocupaba antes das eleccións (Almería, Granada, Córdoba, Sevilla, Albacete, Cuenca, Burgos, Palencia, Segovia, Lugo, Soria e Pontevedra). En 9 deses municipios fora a forza máis votada e en 6 deles quedou só a un concelleiro da maioría absoluta⁵⁵. Estes resultados condicionaron o debate que nos últimos anos parece abrirse sobre a reforma do sistema electoral municipal, un debate no que acotío se mestura a discusión sobre as regras e a relativa aos resultados⁵⁶.

Durante a lexislatura 1999-2003, existiu un goberno con maioría absoluta nun 83,1% dos 8037 municipios españois. Ademais, nun 16,8% existía maioría relativa e no 0,1% un empate entre dous ou máis partidos (Márquez, 2003: 222)⁵⁷. As situacións de maioría absoluta dominaban nos municipios máis pequenos, mentres que descendían nos intermedios e, sobre todo, nas grandes cidades. Estas cifras son o resultado do carácter cada vez máis bipartidista do sistema de partidos español e demostran o relativo da necesidade dunha reforma do sistema a prol dunha maior gobernabilidade (Pallarés, 2000: 238-239)⁵⁸.

Tras as eleccións de 25 de maio de 2003, mantívose aproximadamente a mesma porcentaxe de concellos con maioría absoluta. Unicamente se produciron algunhas modificacións en partidos gobernantes e no conxunto de forzas que apoiaban determinados gobernos municipais⁵⁹. Así pois, o PSOE goberna con maioría absoluta en máis de 2000 concellos, foi o gañador en 11 capitais, e engade tres maiorías absolutas (Lugo, Huesca, Albacete) ás dúas que xa tiña (A Coruña e Palencia). Gañou na maior parte das 38 poboacións maiores de 75 000 habitantes, con menos atrancos que o PP para gobernar nelas alí onde non logrou a maioría absoluta. O PP gañou en 36 das capitais e en 27 delas con maioría absoluta⁶⁰. O bloque IU/IC mantivo estable o seu poder local, podendo gobernar en solitario en 68 municipios e sendo a minoría maioritaria noutros tantos. Conseguiu unha maioría relativa en Córdoba, o que lle permitiu gobernar en solitario. A estes habería que engadir outros nos que puido facelo en coalición, sobre todo co PSOE e outras forzas nacionalistas e rexionalistas⁶¹. Os distintos grupos nacionalistas repiten o seu triunfo en minoría en Pontevedra (BNG), Tarragona (CiU), Bilbao (PNV-EA) e Santa Cruz de Tenerife (CC).

Penso que, en todo caso, as solucións aos casos puntuais que poidan darse deben situarse máis no terreo da política que no das reformas lexislativas. Por outra parte, se o principal problema nas corporacións locais é a súa “governabilidade”, habería que pensar máis ben en reforzar a posición da maioría gobernante e limitar as posibilidades de obstrución por parte do Pleno; moitas das medidas que se adoptaron coas reformas de 1999 tenden a ese obxectivo. Por outra parte, non podemos esquecer que unha das principais causas da “inestabilidade” das corporacións locais deriva do transfuguismo. Un fenómeno que cobrou unha especial relevancia no ámbito local e fronte ao que pouco cabe facer sen o compromiso firme de todas as forzas políticas⁶². Esperemos que o recentemente asinado Acordo sobre un Código de Conduta Política en relación co Transfuguismo nas Corporacións Locais contribúa a reducir a inestabilidade dalgúns concellos, así como a elevar a calidade democrática dos nosos representantes⁶³. Un obxectivo moito máis urxente que a reforma dun sistema electoral que garda un equilibrio máis que aceptable entre a representatividade e a gobernabilidade.

Notas

- 1 O lexislador considerou como tales os municipios cuxa poboación supera os 250000 habitantes ou as capitais de provincia cuxa poboación supera os 175000, así como tamén as capitais de provincia, capitais autonómicas, sedes de institucións autonómicas ou que presenten circunstancias económicas, sociais, históricas ou culturais especiais, neste caso sempre que superen os 75000 habitantes. Nestes supostos esixírase que así o decidan as asembleas lexislativas correspondentes por iniciativa dos respectivos concellos (art. 121 da LMGL).
- 2 Sobre a Lei 57/03, véxase Salazar, O. 2004. «La tímida modernización del Gobierno local. Comentario de la Ley 57/03, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 37, pp. 195-249.
- 3 A LO 1/03, de 10 de marzo, para a garantía da democracia nos concellos e a seguridade dos concelleiros engadiu un “polémico” apartado ao devandito artigo, segundo o cal se consideran, en todo caso, decisións gravemente daniñas para os intereses xerais nos termos previstos no apartado anterior, os acordos ou as actuacións dos órganos das corporacións locais que lle dean cobertura ou apoio, expreso ou tácito, de forma reiterada e grave, ao terrorismo ou a quen participe na súa execución, ou enalteza ou xustifique, e aos que menosprecien ou humillen os vítimas ou os seus familiares. Véxase ao respecto Salazar, O. 2002. «La disolución de las corporaciones locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 290, pp. 29-59.
- 4 Un instrumento que se empregou nos últimos tempos tras o encarceramento da alcaldesa e de varios membros do concello de Marbella como consecuencia da súa implicación en diferentes actuacións delitivas. O Consello de Ministros procedeu á disolución da Corporación por petición do Goberno andaluz. Acto seguido, a Deputación Provincial de Málaga nomeou unha comisión xestora. O Consello de Ministros estimou que non era posible a celebración de eleccións anticipadas ao non se cumpriren os prazos establecidos polo artigo 183 da LOREX, posto que o ano próximo deben celebrarse no mes de maio eleccións municipais. Esta consideración foi obxecto de polémica, posto que o PP entendía que había que convocar inmediatamente eleccións. O Goberno, ante as dúbidas formuladas, solicitou un informe ao Consello de Estado, o cal ditaminou que, de acordo coa lei, neste caso non cabía convocar eleccións anticipadas.
- 5 Sobre a evolución histórica das eleccións locais e sobre a Lei de 1978, véxanse: Cosculluela, L. 1979. *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. Madrid: Publicaciones Abella; Bassols, M. 1998. «Evolución legislativa de las elecciones locales», en Álvarez, E. et al. *Elecciones locales*. Madrid: MAP, pp. 40 e ss. Sobre as eleccións locais véxanse: Cosculluela, L. 2003. «Las elecciones locales», en S. Muñoz (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas, pp. 686 e ss.; Capó, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, pp. 143- 64; Carrillo, E. 1989. «La nacionalización de la política local», *Política y Sociedad*, 9, pp. 29-46; Delgado, I. e López, L. 1992. «Un análisis de las elecciones municipales», *Revista de Estudios Políticos*, 76, pp. 195-219; López, L. 1994. «Local Elections in the Spanish Political System: 1979-1991», en L. López, (ed.). *Local Elections in Europe*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas e Sociais, pp. 85-102; Delgado, I. 1997. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- 6 Debemos lembrar que en 1983, e con ocasión da reforma lexislativa da Lei de eleccións locais no relativo á elección de deputados provinciais (LO 6/83, de 2 de marzo), a oposición formulou un recurso de inconstitucionalidade no cal cuestionaba a necesidade de que fose unha lei orgánica a que regulase as eleccións locais, xa que entendía que a reserva do artigo 81 CE se refería exclusivamente ás eleccións ás Cortes Xerais. O TC, na súa sentenza 38/83, afirmou que por “réxime electoral xeral” debía entenderse a regulación de todos os procesos electorais, posto que todos eles supoñían o xogo do dereito fundamental do art. 23.1 CE. Por tanto, non debía equipararse “réxime electoral xeral” con eleccións “xerais”. A disposición adicional 1ª da LOREX deixaría clara a cuestión ao establecer o carácter orgánico dos títulos III, IV e V, é dicir, dos que regulan as eleccións municipais, as dos cabidos insulares canarios e as dos deputados provinciais. Sobre a sentenza mencionada, non exenta de polémica, véxase García, J. J. 1989. «Legislación electoral local y reserva de ley orgánica», *Poder Judicial*, 15, pp. 122 e ss.
- 7 Unha análise descritiva do procedemento electoral pode verse en Alcón, J. A. 1990. *Manual de elecciones locales*. Madrid: MAP. Con referencias á xurisprudencia e decisións da Xunta Electoral Central, véxase Arnaldo, E. e Delgado-Iribarren, M. 1999. *Código electoral*. Madrid: Publicaciones Abella, pp. 693 e ss.

- 8 Este mimetismo mereceu numerosas críticas: “Córrese o risco dun sistema excesivamente partidocrático que afaste o candidato do cidadán e esquece que a apreciación da súa eficacia ha de ser distinta, porque se lle aplica a eleccións cun significado social e político moi diferente: non se dá a mesma relación electoral nunha gran concentración urbana que nun pequeno concello. Así mesmo, ao limitar o sistema de listaxes abertas aos municipios de menos de 250 habitantes, pérdese a oportunidade de que o municipio si experimente unha innovación institucional que podería xeneralizarse, no caso de que esta fose positiva, a outros ámbitos de goberno”. Salvador, M^o T. 1997. «La forma de goberno local en España», en Gambino, S. et al. *Formas de goberno y sistemas electorales*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 730-731.
- 9 “Agora ben, hai que ter en conta que o rendemento do sistema electoral local con relación á proporcionalidade presenta unhas características diferentes con respecto ás eleccións xerais, autonómicas ou europeas, porque non existe unha distribución total de mandatos locais por circunscrición referida a cada Cámara. Por tanto, cada concello require un cálculo, seguir a súa evolución en sucesivas eleccións e a comparación con outros municipios de igual tipo e magnitude”. Márquez, G. 1999. «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de goberno, moción de censura y élite política (1979-1999)», *Revista de Estudios Políticos*, 106, p. 295.
- 10 A escala proposta polo art. 179 da LOREX é a seguinte: ata 250 residentes, 5 concelleiros; de 251 a 1000, 7; de 1001 a 2000, 9; de 2001 a 5000, 11; de 5001 a 10000, 13; de 10001 a 20000, 17; de 20001 a 50000, 21; de 50001 a 100000, 25. De 100001 en diante, un concelleiro por cada 100 000 residentes ou fracción, engadíndose un máis cando o resultado for impar.
- 11 Así o proba Enrique Belda: “A un municipio de 90000 residentes, corresponderíalle o mesmo número de concelleiros (25) que a outro con só 55000, conforme ao disposto no art. 179.1 LOREG. No primeiro caso cada 3600 residentes vense representados por un concelleiro. No segundo caso 2200. A repercusión práctica das distintas correlacións habitante-escaño non parece excesivamente importante nin deslexitima a representatividade. Pero os tramos de poboación do art. 179.1 LOREG, que seguen unha progresión lóxica, son muy amplos a partir da determinación de concelleiros en municipios de máis de 20000 residentes, nos cales o tramo chega ata os 50000 residentes; tamén nos de 50000 a 100000, e nos maiores de esta cifra, pois engádesse un concelleiro máis por cada 100000 habitantes ou fracción e un máis cando o resultado é par. Esta prolongación nas categorías, provoca nos últimos tramos certos inconvenientes, como que un concello de 190000 residentes, teña só dous concelleiros máis que un de 51000. A desigualdade da correlación residente/concalleiro podería chegar a un caso extremo como o do exemplo seguinte: Municipio A: 50001 residentes: 25 concelleiros/un concelleiro cada 2000 residentes. Municipio B: 199999 residentes: 27 concelleiros / un concelleiro cada 7407 residentes. Nos concellos aínda maiores a falla de correlación dispárase, como é o caso de Madrid, que con 3200000 residentes aproximadamente, e 55 concelleiros, ten un concelleiro por cada 58181 habitantes.” Belda, E. 2000. *Los representantes locales en España*. Madrid: C.E.P.C. pp. 253. I. Delgado Sotillos sostén que a relación poboación/municipios/concalleiros é inversamente proporcional en *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995* (op. cit., pp. 167).
- 12 Hai que lembrar que a opción da Lei d’Hondt xa estaba presente na Lei de eleccións locais de 1978, que seguía en gran medida as normas do Decreto-lei 20/77 ditado ao amparo da Lei para a reforma política. A única diferenza é que naquel caso a barreira legal que se establecía era do 3% (art. 20.3.b da Lei 39/1978).
- 13 No mesmo sentido, véxase Pallarés, F. 1998. «Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995», en VV. AA. *La posición institucional da Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP, p. 199; tamén Delgado, I., op. cit., pp. 195 e ss.
- 14 “Pero nas eleccións municipais, como existe un reducido voto táctico, a heteroxeneidade do voto fai que se dilúan eses monopolios nacionais e se permita a entrada no arco político doutras forzas cuxas situacións son flutuantes. Hai unha liña máis profunda que guía o voto municipal e entre a que son perceptibles elementos de liderado, así como a inexistencia de partidos ‘perigosos’ e a vantaxe de non desperdiciar o voto en opcións con escasas posibilidades de vitoria. A incidencia deses factores non consiste na súa relación binaria co comportamento electoral ou a opción partidista, senón na súa capacidade para contrapesar ata certo punto o valor do autoposicionamento ou resolver certos casos de empate entre as opcións a dous partidos. Esta afirmación é, pois, máis razoable para o ámbito municipal, onde se teñen en conta na maioría das veces os aspectos máis persoais que a influencia partidista.” Delgado, I., op. cit., p. 266.
- 15 O art. 187.3 da LOREX establece a seguinte escala de sinaturas necesarias para que as agrupacións de electores poidan presentar candidaturas: a) Nos municipios de menos de 5000 habitantes, non menos do 1% dos inscritos no censo electoral do municipio, sempre que o número de asinantes for máis que o dobre de concelleiros que deben ser elixidos; b) Nos comprendidos entre 5001 e 10000 habitantes, 100 sinaturas. c) Nos comprendidos entre 10001 e 50000, 500 sinaturas; d) Nos de 50001 a 150.000 habitantes, 1500 sinaturas; e) Entre 150001 e 300000, 3000 sinaturas; f) Entre 300001 e un millón de habitantes, 5000 sinaturas; g) a partir dese número, 8000 sinaturas.
- 16 Temos que precisar que nestes datos tamén se inclúen os edís presentados como *independentes* pero dentro das listaxes de partidos, polo que a magnitude das cifras é enganosa ata certo punto.
- 17 Datos achegados por Belda, E., op. cit., p. 184. Véxanse tamén Delgado, I. op. cit., p. 281; e Márquez Cruz, G., op. cit., pp. 308-9.
- 18 As inferencias da política nacional nas eleccións municipais son múltiples, de tal forma que moitos electores orientan o seu voto local segundo problemas de carácter xeral e, máis concretamente, sobre aspectos da arena política nacional. Delgado, I., op. cit., p. 284.
- 19 O obxectivo primordial da Lei de eleccións locais de 1978, que deseñou un sistema electoral que mantivo no substancial as reformas introducidas en 1983 e 1985, era consagrar os grandes partidos políticos como protagonistas esenciais da vida política local. Botella, J. e Capo, J., «La élite local española: ¿centro o periferia?», en Alba, C. e Vanaolocha, F. (eds.). *El sistema político local: un nuevo escenario de goberno*. Madrid: Universidad Carlos III e BOE, p. 231. A media de voto obtidos polos partidos de ámbito estatal nas cinco eleccións locais acadada o 76,4% (porcentaxe superada nas de 1983, cun 78,4%, e nas de 1995, cun 78,1%). Das dezasete comunidades autónomas, nove superan a media estatal de voto a partidos de ámbito estatal maioritarios (PSOE, PCE/IU, CD/AP/PP, UCD e CDS). Ese mesmo protagonismo dos partidos de ámbito estatal maniféstase na elección de alcalde: entre 1979 e 1995, un 70,4% das alcaldías foron ocupadas por candidatos dos ditos partidos. As maiores medias de alcaldes de partidos de ámbito rexional rexístranse no País Vasco (76,4%), Cataluña (54,1%) e Aragón (21,3%). Canto aos alcaldes independentes, a media estatal sitúase nun 13,7%. Márquez, G., op.cit., pp. 303, 314 e ss.
- 20 Sobre a percepción das eleccións locais como de “segunda orde”, véxase Delgado, I., op. cit., p. 11.
- 21 Irene Delgado faise esta mesma pregunta ao contrastar a escasa mobilización electoral no ámbito local coa percepción tan positiva que os cidadáns teñen das institucións locais, moi por encima das do resto de institucións democráticas (op. cit., p. 83).

- 22 En todo caso, non cabe facer valoracións moi xerais, pois o comportamento varía conforme o contexto político xeral en que se insiren as eleccións municipais. F. Pallarés e J. Soler, por exemplo, e en relación ás eleccións locais de 1995, achegan o dato de que un 41% dos enquisados respondeu que o seu voto foi guiado tanto polos aspectos xerais como polos locais, un 23% que a súa referencia foi o nivel local ou autonómico e un 25% que decidiu o seu voto segundo o contexto político nacional. Ademais, os datos da enquisa que achegan mostran como os electores do PSOE tendían a tomar máis en consideración os factores locais (34%) que os de ámbito nacional (15%). Suceda o contrario cos do PP, de que o 30% decidiu segundo aspectos xerais e o 16% segundo factores locais ou autonómicos. Pallarés, F. e Soler, J. 1996. «Balance de las elecciones locales en 1995», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1996*. Madrid: Deputación de Barcelona/Marcial Pons, pp. 149-184.
- 23 S. Gambino e G. Moschella constatan como esta situación se produce en todos os sistemas electorais locais, os cales se moven por “relacións de forza instauradas no centro”, reproducindo no nivel local as loitas políticas producidas no centro e o modelo de tipo representativo-parlamentario. S. Gambino *et al.*, *op. cit.*, pp. 666-70.
- 24 Así, por exemplo, nas municipais de 1999 o PP apoiouse no éxito da súa xestión tanto no nivel xeral como autonómico, así como na personalización do seus candidatos a alcalde. Igualmente foi constante a presenza de líderes nacionais, ministros e ata do presidente do Goberno nos mitins. O PSOE, condicionado polas súas sucesivas derrotas electorais, baseou a súa campaña na crítica á xestión do PP. A súa campaña, ademais, intentou, por unha parte, desvincular as candidaturas locais da imaxe e o liderado do partido nun momento de crise. Pola outra, “pretendeu mostrar unha imaxe de partido con vontade de renovación, personalizándoa –aínda que relativamente– en Almunia, o cal, no entanto, foi perdendo visibilidade fronte a un protagonismo crecente do líder anterior, Felipe González”. Véxase a análise que ao respecto fai Pallarés, F. 2000. «Las elecciones municipales de 1999 en España», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*. Madrid: Deputación de Barcelona/Marcial Pons, (pp. 210 e ss.) Tamén se situaron nun contexto “nacional” as municipais de 25 de maio de 2003. Véxase ao respecto Llera, F. J. 2003. «Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?», *Claves de razón práctica*, 134, pp. 12.
- 25 Dun total de 312 casos entre 1979 e 1999, o 85,3% das alcaldías corresponderon a partidos de ámbito estatal, o 11,9% a partidos de ámbito non-estatal, o 1,6% foron obtidas mediante coalicións electorais mixtas e o 1,3% recaeron en partidos locais ou agrupacións de electores independentes. Márquez, G., *op. cit.*, p. 232.
- 26 Botella, J. e Capó, J., *op. cit.*, p. 234. Sobre a influencia “nacional” na práctica das coalicións políticas locais, véxase Márquez, G. 2003. «Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2002. Los nuevos retos del urbanismo. Especial: elecciones locales*. Barcelona: Fundación Democracia e Goberno Local/Instituto de Dereito Público, pp. 189-253. Este autor fai referencia a como o máis habitual é que as coalicións se realicen de “arriba cara a abaixo” en virtude, entre outras cousas, das mesmas previsións que ao respecto conteñen os estatutos dos partidos políticos.
- 27 “As eleccións municipais traducen en xeral e en certa medida a situación e a valoración da actuación do goberno da nación, proxectándose máis alá e permitiéndonos predicir –coas consabidas limitacións e erros que isto pode implicar– os resultados e os apoios con que contan os partidos no nivel nacional. O exemplo máis claro desta situación ocorre nos comicios municipais de 1995”. Delgado, I., *op. cit.*, p. 218. Este carácter predictivo había confirmarse nas eleccións locais de 1999 con respecto ás xerais de 2000. No mesmo sentido, véxase Wert, J. I. 1995. «Poder, tiempo y espacio: las elecciones municipales y autonómicas del 28-M», *Claves de razón práctica*, 54, pp. 24 e ss; e tamén Wert, J. I. 1999. «Las urnas de San Antonio. Los votos y el poder tras el 13-J», *Claves de razón práctica* 95, p. 14.
- 28 Véxase ao respecto Vallés, J. M e Sánchez, J. 1994. «Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional», en Del Castillo, P. (ed.). *Comportamiento político y electoral*. Madrid: CIS, p. 381.
- 29 Guirado, C. 1991. *El alcalde en la legislación española*. Madrid: Trivium, p. 317. Hai outros autores que consideran que o artigo 196 só consagra un procedemento “con dúas fases posibles, como pode ser o de investidura do presidente do Goberno, en que se substitúe unha posible segunda votación por unha proclamación directa”. Rebollo, M. 1985. «La moción de censura en la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 227, pp. 459-486. En todo caso, o paralelismo que establece este autor non é correcto. No procedemento de investidura do presidente do Goberno non se substitúe unha segunda votación por unha proclamación directa: o que prevé o art. 99 da CE é unha segunda votación 48 horas despois, na cal bastará con obter maioría simple; de non obterse esta, deben tramitarse sucesivas propostas durante un prazo máximo de 2 meses, tras o cal, se ningún candidato obtívese a confianza do Congreso, pasan a ser disoltas ambas as Cámaras.
- 30 “Os votos dos cidadáns nas eleccións municipais son ás listaxes presentadas por partidos, federacións, coalicións e agrupacións de electores, sen que sexa posible determinar dentro de cada listaxe, que candidato recibiu máis votos e é, por tanto, máis representativo ca os seus propios compañeiros de listaxe, igualmente elixidos” (STC 31/93, de 26 de xaneiro).
- 31 Hai que ter en conta que, de producirse unha renuncia dese concelleiro que for cabeceira de listaxe, considérase que o seguinte a encabeza para os efectos da elección (art. 198 da LOREG).
- 32 Véxanse as propostas que fai ao respecto Enrique Belda (Belda, 2000: 192 e ss.)
- 33 Non comparto con Cristóbal Guirado a opinión de que esta posibilidade contradiga o art. 23.1 da CE, pois nel unicamente se recolle o dereito dos cidadáns a participar directamente ou a través de representantes nos asuntos públicos. Neste caso, hai unha elección directa dos concelleiros e son estes os que outorgan lexitimidade á elección do alcalde, con independencia de que este sexa ou non concelleiro. (Guirado, 1991: 317).
- 34 Astarloa, L. 1986. *Comentarios a la LOREG*. Madrid. Civitas, p. 1700; Fernández, I. N. 1995. «El estatuto del concejal y los grupos político municipales», *El Consultor de los Ayuntamientos* 12, p. 1770.
- 35 Esta é a doutrina que vén de reiterar a Xunta Electoral Central. Véxase, por exemplo, o Acordo de 16 de maio de 2000.
- 36 Como sinala Irene Delgado, o partido maioritario pode quedar en minoría se non obtén máis do 45% dos votos do distrito, fronte aos eventuais pactos das formacións políticas inmediatas que tamén obtéñen representación (Delgado, 1997: 153).

- 37 Sánchez, M. «El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los Ayuntamientos», en T. Font i Llovet, *Anuario del Gobierno Local 1996*, pp. 189. Barcelona: Deputación Provincial de Barcelona/Fundación Democracia e Goberno Local, p. 189. Véxase a análise que sobre a abstención nas eleccións municipais realiza Irene Delgado (Delgado, 1997: 84 e ss).
- 38 En todo caso, hai que puntualizar diferenzas notables ao longo de todo o territorio nacional. A participación oscilou entre o 61,3% de Cataluña e o máximo do 76,1% de Castela-A Mancha. Tivo lugar unha menor mobilización nas zonas máis urbanas e industrializadas (Llera, 2003:13).
- 39 Por exemplo, véxase a proposta de Bensusan, M^a P. 1999. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Comares, p. 59.
- 40 Vanaclocha, 1997: 290.
- 41 Son moitas as achegas doutrinais relativas á apertura das listaxes electorais. Véxanse, por exemplo, Montero, J. R. e Gunther, R. 1994. «Sistemas cerrados y listas abiertas. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en VV. AA. *La reforma del régimen electoral*. Madrid. CEC, pp. 13 e ss.; Santamaría, J. 1994. «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», en VV. AA. *La reforma del régimen electoral*. Madrid. CEC, pp. 113-124; e Santaolalla, F. 1986. «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», *Revista de Estudios Políticos*, 53, pp. 29-34.
- 42 Hai unanimidade no escepticismo con respecto ás posibilidades das listaxes abertas ou do “voto de preferencia”, se ben parte da doutrina considera oportuna a súa aplicación nas eleccións municipais. Por exemplo, Roberto Blanco Valdés consideraba que neste ámbito “a maior proximidade e o correlativo maior coñecemento dos candidatos por parte do corpo electoral é susceptible de actuar como factor de discriminación da opción de voto dos electores” (Blanco, 2001: 40).
- 43 Véxase ao respecto Salazar, O. 1999. *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Granada: Comares; e Salazar, O. 1999. «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 6 (número dedicado ao regulamento xurídico dos partidos políticos), pp. 135-162; Blanco, R. L. 2001. «La revolución de las primarias», en *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza, p.85 e ss.
- 44 Santolaya, P. 2000. «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura a los Alcaldes», en VV. AA. *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid: Instituto de Investigaciones Xurídicas da Universidade Nacional Autónoma de México e Servizo de Publicacións da Facultade de Dereito da Universidade Complutense de Madrid, p. 2802. M^a del Pilar Bensusan Martín pronúnciase nun sentido semellante cando resalta a frustración que o sistema actual xera nos electores, ao depender o alcalde dos pactos ou acordos acadados entre as forzas políticas (Bensusan 1999: 43).
- 45 Chegouse a afirmar que a lóxica da “dupla volta” posibilita que o elector realice unha dupla escolla, unha primeira feita máis co “corazón” polo candidato preferido, e outra feita “coa cabeza” polo “menos malo” dos candidatos presentes no *ballottaggio*. (Galdini, G. e Legnante, G. 2000. *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*. Bolonia: Il Mulino, p. 230. Este sistema maioritario e de elección directa do alcalde “con dupla volta” é o vivente na maior parte dos Länder alemáns. Desde 1999 o alcalde só é elixido por parte dos representantes municipais na Baixa Saxonia, Renania Septentrional-Westfalia, no Sarre e Schleswig-Holstein. Véxase Gabriel, O. W. 1996. «El Gobierno local en Alemania», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, p. 258. En Gran Bretaña, de acordo coa *Local Government Act 2000*, é posible optar pola elección directa do alcalde, que contará ben cun goberno nomeado por el mesmo, ben cun *city manager* nomeado polo consello municipal, non sendo que o consello municipal presidido polo alcalde escolla un presidente do executivo que pode ser revogado. T. Font i Llovet, 2002. «La renovación del poder local y avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», en T. Font i Llovet, (dir.) *Anuario del Gobierno local 2001*. Barcelona: Deputación Provincial de Barcelona/Fundación Democracia e Goberno Local, p. 35. Véxanse as referencias de dereito comparado en García, J. 2001. «La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político*, 52, pp. 212-217.
- 46 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie B. N^o 256-1, de 7 de decembro de 1998. Javier García Fernández fai unha proposta semellante, indicando que a listaxe máis votada, coma no caso italiano, debería obter un 60% de escanos para garantir que o alcalde teña un respaldo maioritario no Pleno (García, 2001: 234). Sobre este tema véxase tamén Ramírez, V.; Márquez, M^a L. e Palomares, A. 2002. «Un método para la elección directa de los alcaldes», *Revista de las Cortes Generales*, 60, pp. 241-264.
- 47 En Francia este sistema é o desenvolvido nos municipios de máis de 3500 habitantes, nos cales se aplica un sistema maioritario; con todo a listaxe gañadora só recibe o 50% dos escanos, mentres que o 50% restante se distribúe proporcionalmente (método D'Hondt) entre as listaxes que reciben cando menos o 5% dos sufraxios emitidos. VV.AA. 2000. *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. Madrid: MAP, p. 68.
- 48 Unha proposta semellante fai Pablo Santolaya Machetti, ao engadir a posibilidade de elixir os concelleiros, cando menos nos municipios por enriba dun determinado tamaño, sobre a base territorial, de maneira que cada barrio ou unidade territorial forme unha circunscrición á que se lle asignaría un número moi reducido de concelleiros, o que produciría uns resultados moi maioritarios. (Santolaya, 2000: 2830).
- 49 Hai que ter en conta que a oposición do PP a estas propostas está baseada na previsible dificultade que os populares terían con ese sistema para gañar en determinadas cidades. Xa nas eleccións de 1999 ao PP resultoulle máis complicado facerse con apoios externos para lograr o goberno de institucións locais. Ten máis dificultades para concretar pactos postelectorais ca os socialistas, pero resultaría beneficiado de aceptarse a súa proposta de asegurar a elección da listaxe máis votada. Debemos recordar que na actualidade o PP ocupa a alcaldía de 28 capitais de provincia e máis de 1300 alcaldías en toda España.
- 50 Gianfranco Pasquino propuxera, antes de que en Italia se introduxese a elección directa do alcalde, unha forma de goberno “con responsabilidade colectiva” na cal prevía unha elección “a dupla volta”. Na primeira, o elector votaría polo consello municipal cun sistema proporcional e unha única preferencia; unha vez así elixido un consello suficientemente representativo, na segunda quenda o elector podería elixir o goberno local entre coalicións cun alcalde designado e atribuíndolle á coalición vencedora unha recompensa en postos no consello que aseguraría –ao mesmo tempo– a estabilidade da xunta e a súa responsabilización colectiva. “Sulle forme di governo ovverò a questione elettorale”, *Amministrare*. A. XIX., abril-agosto 1989, p. 115.
- 51 Tampouco no Anteproxecto de lei básica do Goberno e a Administración local que elaborou o Ministerio de Administracións Públicas se fai ningunha referencia ao réxime electoral (o Anteproxecto pode consultarse na páxina web <<http://www.map.es>>).

- 52 Por exemplo, F. Pallarés, tras analizar os gobernos locais resultantes das eleccións de 1995 chega á conclusión de que a situación era de gran estabilidade por mor da existencia dun gran número de maiorías absolutas e da dificultade para configurar maiorías alternativas (Pallarés, 1998: 229-231). No mesmo sentido conclúen M. Sánchez Morón (Sánchez, 1995: 198) e Vanaclocha, F. 1998. «Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local», en VV. AA. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñate: IVAP, p. 219.
- 53 Consideramos as capitais de provincia e as outras cidades con máis de 100 000 electores. Sobre a evolución das eleccións locais, véxase o completo estudo de Márquez, G. 2003. «Las coaliciones políticas locales en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno local 2002*. Barcelona: Deputación Provincial de Barcelona/Fundación Democracia e Goberno Local, pp. 189-253.
- 54 Pallarés e Soler, 1996: 174 e 177; Sánchez, 1996: 193.
- 55 Como xa resaltou J. Ignacio Wert, o PP, ademais de non ter ningunha forza electoralmente relevante á súa dereita con que pactar, ten unha posición máis desvantaxosa ao estar ocupando o Goberno central. Isto é debido a que os pactos no bloque da esquerda teñen unha factibilidade moi superior se no Goberno central temos unha forza política doutro signo, o PSOE puido gozar no proceso negociador dunha maior centralidade e recursos ao estar na oposición nacional e porque non lle pesaban os fardos de imaxe que arrastraba en 1995 (Wert, 1995: 21 e 23).
- 56 “Se todos os acordos deste tipo son *legais* e, probablemente, todos son tamén *lexítimos*, non todos son igualmente *estéticos* nin, sobre todo, todos producen efectos igualmente beneficiosos sexa para os seus asinantes, sexa para o sistema político... Un acordo máis ou menos homoxéneo de partidos, maioritario fronte a unha lista máis votada que o fose por pouca vantaxe, non é o mesmo que unha amalgama heteroxénea que constrúe unha maioría artificial fronte a un partido que quedou ao seu bordo... E estas situacións teñen dous tipos de implicacións. Unhas, de queremos relativamente menos importantes, para os seus protagonistas que, polo xeral, acaban pagando polos acordos máis artificiais un prezo superior á vantaxe que obteñen a curto prazo. Outras, máis sensibles, para o sistema, xa que os acordos deste tipo adoitan provocar reaccións adversas contra o sistema en quen sente que o seu voto é indebidamente excluído ou obxecto de transacción *non sancta*” (Wert, 1995: 23).
- 57 Datos extraídos do artigo de Guillermo Márquez (Márquez, 2003: 222).
- 58 (Pallarés, 2000: 238-239)
- 59 Todos os datos proceden do artigo de Francisco J. Llera Ramos (Llera, 2003: 15-6).
- 60 Tras a constitución dos concellos, o PP logrou 31 alcaldías, engadindo ás súas 27 con maioría absoluta aquelas nas cales acordara pactos con IDES (Soria), CDN (Pamplona), GIAL (Almería), ademais do apoio do PSOE en Vitoria. O PSOE se fixo con outras 16, sumando ás da súa maioría absoluta Zaragoza (XA co apoio do PAR), Teruel (PAR), León (UPL), Barcelona e Girona (ICV e ERC), Lleida (ICV); e Sevilla, Segovia e Guadaluara (EU), ademais de San Sebastián co apoio do PP.
- 61 PSOE e EU pactan á fin en máis de 300 localidades, sobre todo nas maiores de 5000 habitantes.
- 62 De entre as medidas que foron propostas no “Acuerdo sobre un código de conduta en relación con el transfuguismo nas corporacións locais” asinado en 1998 polo Ministro de Administracións Públicas e os representantes dos principais partidos españois, a única que finalmente tivo unha plasmación legislativa foi a previsión da figura dos “concelleiros non adscritos”, de acordo coa redacción dada ao art. 73.3 LRBRL pola LMGL de 2003. Unha figura que con anterioridade xa fora prevista na Lei 7/99, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, na Lei 3/02, de 22 de marzo, de modificación da Lei 8/87, municipal e de réxime local de Cataluña e na Lei 1/03, de Administración local da Rioxa.
- 63 O Acordo, que foi asinado o 23 de maio de 2006 entre o Ministro de Administracións Públicas e os representantes das principais forzas políticas, inclúe entre outras medidas o compromiso dos asinantes de non admitiren no seu grupo político local a un concelleiro transfuga, así como o de impediren a súa utilización para cambiar as maiorías de goberno. Igualmente se comprometen a non incluílos nas candidaturas de calquera elección, medida que se fará efectiva a partir das locais e autonómicas de maio de 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. e Vanaclocha, F. J. 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidade Carlos III.
- Alcón, J. A. 1990. *Manual de elecciones locales*. Madrid: MAP.
- Arnaldo, E. e Delgado-Iribarren, M. 1999. *Código electoral*. Madrid: Abella.
- Astarloa, L. 1986. *Comentarios a la LOREG*. Madrid: Civitas.
- Bassols, M. 1998. «Evolución legislativa de las elecciones locales», en VV. AA. *Elecciones locales. España*. Madrid: INAP.
- Belda, E. 2000. *Los representantes locales en España*. Madrid: CEPC.
- Bensusan, M^a. P. 1999. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Comares.
- Capo, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, pp.143-164.
- Blanco, R. 2001. *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza.
- Carrillo, E. 1989. «La nacionalización de la política local», *Política y Sociedad*, 3, pp. 29-46.
- Coscolluela, L. 2003². «Las elecciones locales», en S. Muñoz (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas.
- Coscolluela, L. e Muñoz, S. 1979. *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. Madrid: Abella.
- Del Castillo, P. (ed.). 1994. *Comportamiento político e electoral*. Madrid: CIS.
- Delgado, I. e López, L. 1992. «Un análisis de las elecciones municipales», *Revista de Estudios Políticos*, 76, pp. 195-219.
- Delgado, I. 1997. *Comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Fernández-Pacheco, I. N. 1995. «El estatuto del concejal y los grupos políticos municipales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 12, pp.1754-1760, 1765-1780.
- Font i Llovet, T. 2002. «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 2001*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 13-37.
- Gambino, S. e Ruiz-Rico, G. 1997. *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García, J. 2001. «La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político*, 52, pp. 205-246.
- García, J. J. 1989. «Legislación electoral local y reserva de ley orgánica», *Poder Judicial*, 15, pp. 115-132.
- Guirado, C. 1991. *El Alcalde en la legislación española*. Madrid: Trivium.
- López, L. 1994. «Local Elections in the Spanish Political System: 1979-1991», en L. López Nieto (ed.). *Local elections in Europe*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas e Sociais.
- Llera, J. 2003. «Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?», *Claves de razón práctica*, 134, pp. 12-21.
- Márquez, G. 1999. «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y elite política (1979-1999)», *Revista de Estudios políticos*, 196, pp. 289-334.
- 2003. «Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 2002*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 189-254.
- Montero, J. R. e Gunther, R. 1994. «Sistemas cerrados y listas abiertas. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en J. R. Montero; R. Gunther, et al. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- Morell, L. 1988. *El régimen local español*. Madrid: Tecnos.
- Pallarés, F. 1998. «Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995», en VV. AA. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP.
- 2000 «Las elecciones municipales de 1999 en España», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1999*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 207-246.
- Pallarés, F. e Soler, J. 1996. «Balance de las elecciones locales en 1995», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1996*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 149-184.
- Ramírez, V.; Márquez, M^a. L. e Palomares, A. 2003. «Un método para la elección directa de los alcaldes», *Revista de las Cortes Generales*, 60, pp. 241-264.
- Rebollo, M. 1985. «La moción de censura en la Administración local», *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, 227, pp. 459-486.
- Salazar, O. 1999. *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Granada: Comares.

- 2000. «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, pp. 135 e ss.
- 2002. «La disolución de las Corporaciones locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 290, pp. 29-59.
- 2004. «La tímida modernización del gobierno local. Comentario de la Ley 57/03, de 16 de diciembre de Medidas para a Modernización del Gobierno Local», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 37, pp. 195-249.
- Sánchez, M. 1995. «Sistema político local», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1995*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Dereito Público, pp. 161-169.
- 1996. «El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los ayuntamientos», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1996*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Dereito Público, pp. 185-204.
- Santamaría, J. 1994. «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», en VV. AA. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- Santaolalla, F. 1986. «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», *Revista de Estudios Políticos*, 53, pp. 29-34.
- Santolaya, P. 2000. «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura a los Alcaldes», en VV. AA. *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid: Instituto de Investigacións Xurídicas da Universidade Nacional Autónoma de México e Servizo de Publicacións da Facultade de Dereito da Universidade Complutense de Madrid.
- Vergottini, G. de. 1985. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa-Calpe.
- VV. AA. 1998. *Elecciones locales*. Madrid: INAP.
- VV. AA. 1996. *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.
- VV. AA. 1998. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP.
- VV. AA. 1994. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- VV. AA. 2000. *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. Madrid: MAP.
- Wert, J. I. 1995. «Poder, tiempo y espacio: las elecciones municipales y autonómicas del 28-M», *Claves de razón práctica*, 54, pp. 24-38.
- 1999. «Las urnas de San Antonio. Los votos y el poder tras el 13-J», *Claves de razón práctica*, 95, pp. 14-23.