

# Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal



*El presente artículo analiza los elementos fundamentales del régimen electoral local y su influencia en el sistema de gobierno municipal. En él se estudian la incidencia de dichos elementos –fórmula electoral, listas, legitimación para presentar candidaturas– en la gobernabilidad de los entes locales. El análisis puramente descriptivo se completa con un repaso crítico de las propuestas de reforma realizadas en los últimos años, con especial atención a las relativas a la forma de elección de los alcaldes.&*

**& Palabras clave:** local, alcalde, concejales, elecciones, gobernabilidad



## 1. INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

La Constitución Española (CE) reconoce en su artículo 140 la autonomía política de los municipios. Es decir, el texto constitucional reconoce que éstos son entidades políticas y no meramente administrativas en la medida en que están regidas por órganos representativos elegidos por los ciudadanos. Unos órganos que, además, están capacitados para desarrollar una serie de políticas que, en el marco de sus competencias, serán diversas en función de las directrices de la mayoría gobernante. No en vano el art. 140 habla no sólo de “administración” sino también de “gobierno” al referirse a las competencias de los ayuntamientos.

El constituyente español se limitó a establecer unas pautas muy generales acerca de la organización de los municipios. El art. 140 dispone que el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Con respecto a éstos, únicamente se dispone que serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. En relación a los alcaldes, se abre una doble posibilidad: su elección por los concejales o por los vecinos.

El modelo orgánico-funcional vigente es el diseñado, de acuerdo con la CE, por la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y la Ley 5/85, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG). El legislador ha previsto tres fórmulas distintas de gobierno municipal, de acuerdo fundamentalmente con criterios demográficos:

1º) Los municipios que se rigen por el sistema de *concejo abierto*, aplicable a los de menos de 100 habitantes y a los que tradicionalmente lo tuvieran establecido, así como a otros en que sea aconsejable adoptarlo (art. 29.1 LRBRL). En estos municipios se elige el alcalde directamente y por un sistema mayoritario, mientras que los asuntos más importantes se deciden por una asamblea formada por todos los vecinos.

2º) Los municipios que tengan menos de 250 habitantes, y que no se rijan por concejo abierto, eligen cinco concejales por un sistema mayoritario y de listas abiertas.

3º) El resto de municipios basan su modelo organizativo en la elección de los concejales por un sistema proporcional y en la elección indirecta del alcalde. En este modelo, la formación del Gobierno tiene un carácter de orientación presidencialista, porque el alcalde tiene atribuida plena discrecionalidad para el nombramiento de los órganos unipersonales y colegiados que conforman el “ejecutivo” municipal.

A ello habría que añadir el régimen específico de los municipios de gran población previsto en el nuevo Título X de la LRBRL añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante, LMGL)<sup>1</sup>. Junto a los órganos necesarios en todos los ayuntamientos –alcalde, tenientes de alcalde, Pleno, Comisión de Cuentas– en estos municipios existirán una Junta de Gobierno Local, una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y un Consejo Social. Una de las novedades más significativas es la distinción que realiza el legislador entre órganos “LRBRL” –el alcalde y los miembros de la Junta de Gobierno Local– y órganos “directivos” (art. 130 LRBRL). Además, esta reforma suprimió las funciones ejecutivas y administrativas del Pleno, al tiempo que reforzó su carácter de órgano de debate y de adopción de decisiones estratégicas. Con respecto a la Junta de Gobierno Local, la novedad más importante es que el alcalde puede nombrar como miembros de la misma a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere al tercio de los componentes de la Junta (art. 126.2 LRBRL)<sup>2</sup>.

Esta “parlamentarización” de los ayuntamientos de las “grandes ciudades” siguió las pautas ya iniciadas con las reformas del modelo organizativo municipal llevadas a cabo en el año 1999. Tanto la reforma de la LRBRL (Ley 11/99, de 21 de abril) como la de la LOREG (LO 8/99, de 21 de abril) respondieron a los objetivos de fortalecer el gobierno local y garantizar la estabilidad de las corporaciones locales. Para ello se atribuyeron al alcalde funciones de carácter ejecutivo que antes estaban atribuidas al Pleno, del que se reforzaron sus facultades de control, y se establecieron las Comisiones de control. Además, se concretó la actuación de los miembros de las corporaciones locales a través de la constitución de los grupos políticos municipales. Junto a dichas medidas, se perfeccionó la institución de la moción de censura y se introdujo una nueva institución de control a iniciativa del alcalde, la cuestión de confianza.

Por lo tanto, y de acuerdo con lo expuesto, podemos afirmar que el sistema de gobierno municipal se funda en un esquema de relaciones y en una distribución de funciones similares a los de un sistema parlamentario. El Pleno, elegido directamente por los ciudadanos, ostenta las competencias normativas, planificadoras, presupuestarias, de dictar los actos de mayor trascendencia para la corporación y de control. El alcalde, elegido, como regla general, por la mayoría absoluta de los concejales, ejerce las funciones ejecutivas y representativas. Entre ambos órganos se establece una “relación de confianza” semejante a la de un sistema parlamentario a partir de la elección del alcalde por el Pleno –salvo en los supuestos en que es elegido el cabeza de la lista más votada–, la cual puede romperse a través de dos instrumentos propios también del parlamentarismo: la moción de censura y la cuestión de confianza. En este sistema, por lo tanto, la gobernabilidad depende de que el alcalde cuente con una mayoría sólida que lo respalde en el Pleno y que, por lo tanto, sea capaz de mantener el vínculo de confianza (Sánchez Morón, 1995: 165). Paralelamente, la propia organización del Pleno tiende a confirmar su “parlamentarización”, al asumir las características organizativas y de funcionamiento de una Cámara legislativa. Este carácter “parlamentario” se ha visto subrayado en el modelo orgánico-funcional de las grandes ciudades introducido por la LMGL, en el que se prevé expresamente la responsabilidad del “ejecutivo municipal” ante el Pleno: “La Junta de Gobierno Local responde políticamente ante el Pleno de su gestión de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión” (art. 126.3 LRBRL).

Sin embargo, el problema previo con que nos encontramos es si realmente es posible aplicar a las corporaciones locales una definición estricta de sistema de gobierno. Si por tal entendemos el sistema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, en el caso de las corporaciones locales no se puede hablar de esa dualidad de poderes. En todo caso, deberíamos hablar de distribución de competencias. La realidad del reparto de funciones en las corporaciones locales nos llevaría más bien a hablar de un modelo mixto, puesto que las funciones se atribuyen a dos grupos de órganos que se equilibran y condicionan entre sí (Vergottini, 1985: 123). En este sentido, el sistema de gobierno local “no puede calificarse de presidencialista ni de parlamentario, pues responde a la búsqueda de equilibrio entre ambos polos” (Tornos Mas, 1999: 88).

El único elemento del sistema parlamentario no presente en el sistema municipal es la facultad de disolución del legislativo que suele tener el primer ministro. El alcalde no puede disolver anticipadamente el Ayuntamiento y convocar nuevas elecciones. Al contrario, las elecciones locales son las únicas que están sujetas a un calendario preciso, de manera que en todo caso se celebran el cuarto domingo del mes de mayo del año que corresponda (arts. 42.3 y 194 LOREG).

La ausencia del mecanismo de la disolución en las corporaciones locales debe considerarse como una medida dirigida a conseguir una mayor estabilidad y a garantizar la continuidad de los servicios que prestan los ayuntamientos. Aunque en ocasiones se ha reclamado su introducción como mecanismo para resolver situaciones de ingobernabilidad, creo que, además de que generaría una gran inestabilidad, no tendría por qué resolver la situación, pues las nuevas elecciones podrían volver a reflejar la fragmentación causante de la ingobernabilidad inicial (Sánchez Morón, 1996: 196-197).

El legislador sólo ha contemplado una posibilidad excepcional de disolución de las corporaciones locales antes de que finalicen su mandato de cuatro años. Se trata del supuesto en el que un ayuntamiento esté llevando a cabo una gestión gravemente dañosa para los intereses generales y la misma suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. En este caso, el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno Autónomo o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder mediante Real Decreto a la disolución de los órganos de la Corporación local (art. 61 LRBRL)<sup>3</sup>. Una vez acordada la disolución, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación en el plazo de tres meses, salvo que, por la fecha en que ésta debiera constituirse, el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año. Mientras se constituye la nueva Corporación, la administración ordinaria corresponderá a una comisión gestora nombrada por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 183 LOREG)<sup>4</sup>.

## 2. LA ELECCIÓN DE LOS CONCEJALES

El art. 140 CE remite al legislador la regulación de la elección de los concejales<sup>5</sup>. El art. 19.2 LRBRL lo hace en concreto al legislador electoral. La LOREG regula las elecciones municipales en su Título III, siguiendo el precedente de la Ley 39/78, de 17 de julio, de Elecciones Locales. Una solución demasiado rígida que obliga a un tratamiento uniforme, cuando las condiciones de los municipios españoles son muy diversas<sup>6</sup>.

De esta regulación me interesa destacar los aspectos que más claramente inciden en la conformación del sistema de gobierno municipal<sup>7</sup>. Habría que recordar que si bien la Constitución establece un sistema proporcional para las elecciones del Congreso, el art. 140 nada dispone con respecto a la elección de los concejales, por lo que el legislador podría haber optado por un sistema mayoritario. En general, aquél se dejó llevar por un gran mimetismo con respecto a las elecciones del Congreso, optando por un sistema electoral de carácter proporcional, de listas cerradas y bloqueadas, el cual asegura la estabilidad y las adecuadas dosis de representatividad<sup>8</sup>.

En general, puede afirmarse que los efectos del sistema electoral municipal son más proporcionales que los de las elecciones legislativas<sup>9</sup>. Así, el primer partido no obtiene las primas de sobrerrepresentación que alcanzan las pequeñas formaciones. Los dos partidos mayoritarios no logran una proporción de escaños ajustada a los votos alcanzados y son las fuerzas menores quienes se ven beneficiadas con una mayor representación. Sin embargo, hay una mayor dosis de efectos mayoritarios en función del tamaño de la población: dichos efectos crecen a medida que los municipios disminuyen su población (Delgado Sotillo, 1997: 174).

El sistema electoral proporcional, que es el que se aplica con carácter general, tiene dos excepciones. Por un lado, en los municipios con una población comprendida entre 100 y 250

habitantes se aplica un sistema mayoritario. En este supuesto, los concejales a elegir son cinco (art. 179.1 LOREG), por lo que cada partido, coalición o agrupación podrá presentar una lista con un máximo de cinco nombres. Cada elector podrá dar su voto a un máximo de cuatro entre los candidatos proclamados en el distrito (art. 184 LOREG). Los puestos de la corporación se proveen con los cinco nombres más votados de todas las listas. En caso de empate, se resuelve por sorteo (art. 184.e LOREG). En estos municipios, por tanto, se articula un modelo intermedio entre el sistema común y el régimen de concejo abierto. También se prevé un sistema de carácter mayoritario para la elección del alcalde en los municipios que funcionan en régimen de concejo abierto (art. 179.2), así como para la elección de los alcaldes pedáneos (art. 199.2 LOREG) (Arnaldo Alcubilla, 1998: 217 ss.).

Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige un determinado número de concejales de acuerdo con la escala que establece el art. 179 LOREG<sup>10</sup>. Esta distribución de concejales permite que las minorías tengan mayores posibilidades de representación que en otros niveles territoriales. Ahora bien, la existencia de tramos de población, en algunos casos extensos, genera que no siempre exista una misma correlación habitante-escaño<sup>11</sup>. Con carácter general, se necesitan menos votos para que un concejal sea elegido en un municipio rural que una gran ciudad.

De acuerdo con la magnitud de la circunscripción y con el sistema electoral que se aplica, pueden distinguirse los siguientes tipos de circunscripciones (Márquez Cruz, 1999 : 294):

- Tipo I: circunscripciones con sistema mayoritario uninominal, que corresponden a las que funcionan en régimen de concejo abierto (Ley de Elecciones Locales de 1978 –en adelante, LEL– y LOREG), al igual que las comprendidas entre 1 y 24 residentes (LEL), y las de menos de 100 (LOREG), que eligen sólo al alcalde.
- Tipo II: circunscripciones con sistema mayoritario plurinominal, que eligen 5 concejales, mediante listas abiertas y posibilidad de *panachage*, y comprenden a los municipios entre 25 y 250 residentes (LEL) y 100 y 250 (LOREG).
- Tipo III: circunscripciones con sistema proporcional y una magnitud entre 7 y 11 concejales, que comprenden a los municipios entre 251 y 5000 residentes.
- Tipo IV: circunscripciones con sistema proporcional y una magnitud entre 13 y 17 concejales, que abarcan a los municipios de entre 5001 y 20 000 residentes.
- Tipo V: circunscripciones con sistema proporcional y una magnitud de 21 concejales, que corresponden a los municipios de entre 20 001 y 50 000 residentes.
- Tipo VI: circunscripciones con sistema proporcional, que abarcan a los municipios de más de 50 001 habitantes.

La atribución de los puestos de concejales en cada ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en el art. 163.1 para el Congreso de los Diputados –es decir, la Ley d'Hondt–, con la única salvedad de que se establece una barrera legal del 5% de los votos válidos emitidos en la circunscripción<sup>12</sup>. Ahora bien, la coincidencia del umbral efectivo de voto para obtener representación con la barrera legal depende del tipo de circunscripción. El umbral efectivo es superior a la barrera legal en las circunscripciones de tipo III.

En las de tipo IV, en la magnitud de 13 concejales el umbral efectivo (5,4%) es ligeramente superior a la barrera legal. En las de 17 concejales el umbral efectivo es algo menor (4,2%). Tanto en las de tipo V como en las del VI, el umbral efectivo de voto tiene un registro inferior a la barrera legal (Márquez Cruz, 1999: 294-295).

El resultado del sistema establecido por la LOREG ha generado en los ayuntamientos una correlación de fuerzas políticas muy similar a la presente en el Congreso. Es decir, dos fuerzas políticas mayoritarias, una tercera minoritaria presente en la mayoría de los ayuntamientos que superan los 10 000 residentes y una notable diversidad ideológica en las corporaciones de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Aragón y Navarra, como reflejo de la existencia de fuerzas políticas de ámbito regional y nacionalista con representación parlamentaria en las Cortes Generales (Belda, 2000: 256)<sup>13</sup>. Debemos tener en cuenta que en las elecciones municipales el llamado “voto útil” tiene menos importancia, pues es más frecuente que el elector vote de acuerdo con sus preferencias, apoyando a fuerzas minoritarias a las que no votaría en otro tipo de procesos<sup>14</sup>. En todo caso, es muy difícil establecer unas pautas generales de comportamiento electoral en los comicios locales, dadas la heterogeneidad de los municipios españoles y la multiplicidad de factores que pueden condicionar el voto. Además, no podemos perder de vista la valoración que en estos procesos el elector realiza de la persona concreta que se presenta como candidato a la alcaldía, determinante en gran medida de su elección, al margen de consideraciones ideológicas o identificaciones partidistas.

En cuanto a la presentación de candidaturas, podría pensarse que el ámbito local es el más idóneo para la presencia de agrupaciones de electores<sup>15</sup>. Por una parte, y desde el punto de vista estrictamente “territorial”, en ocasiones es difícil que las estructuras de los partidos puedan llegar a todos los municipios en la confección de candidaturas. Junto a dichas dificultades, en determinados núcleos puede existir una voluntad de rechazo hacia los partidos, a los que se confiere una connotación negativa por cualesquiera motivos. Además, en municipios de media y baja población nacen a menudo opciones localistas con fines distintos al de los partidos, con o sin ideología predeterminada (Belda, 2000: 181).

En la mayoría de las ocasiones, la agrupación surge como respuesta a la falta de adaptación de los partidos a las peculiaridades o problemas locales. Suelen estar determinadas por coyunturas concretas, como lo prueba el que su vida no se extienda más allá de un solo mandato. Así fue en las primeras elecciones locales, las de 1979, en las que se eligieron 15 702 concejales independientes, de los que 2055 fueron alcaldes. Representaron unos porcentajes del 22,57% y del 22,44%, respectivamente, que superaron ampliamente al que fue el primer partido de la oposición, el PSOE, que obtuvo sólo 12 194 concejales y 1174 alcaldes<sup>16</sup>. El auge de la canalización de alternativas independientes por agrupaciones se produjo en las elecciones de 1987, transformándose después muchas de ellas en partidos políticos. La progresiva consolidación del sistema de partidos redujo la cifra de concejales independientes a 4092 en las elecciones de 1995, sobre los 65 732 de todo el Estado<sup>17</sup>.

En muchas ocasiones la aparición de agrupaciones electorales ha respondido a crisis internas en las organizaciones locales de los partidos nacionales o autonómicos, o bien han constituido una especie de “candidaturas en tiempo de espera”, es decir, un espacio para la extracción y reclutamiento de candidatos de los partidos para las elecciones locales y como embrión de organizaciones partidarias constituidas más adelante. También con esa nota de “independencia” han surgido en ocasiones partidos de ámbito municipal, comarcal o incluso de ámbito provincial. En muchos casos este tipo de partidos independientes supramunicipales han estado relacionados con la composición de las diputaciones provinciales (Márquez Cruz, 1999: 301).

De todos modos, las agrupaciones tienen más dificultades para desarrollar una campaña electoral en condiciones de igualdad con los partidos, pues éstos tienen más facilidades para acceder a los medios de comunicación y cuentan con mayores posibilidades de financiación.

Dato relevante si tenemos en cuenta que la mayor parte de los procesos electorales municipales están fuertemente marcados por la política nacional y autonómica.

En definitiva, el planteamiento de la campaña electoral en términos nacionales, las dificultades de financiación y la influencia de la política nacional sobre la local hacen que los grandes partidos sean los principales protagonistas de las elecciones locales<sup>18</sup>. A todo ello habría que añadir que los partidos de ámbito nacional se han ido constituyendo sobre estructuras de carácter vertical, al tiempo que han hecho de la pertenencia o cercanía al partido y de la aprobación de las unidades organizativas correspondientes los principales criterios de reclutamiento.

Esa clara influencia “nacional” no ha impedido que en ocasiones hayan aparecido procesos de carácter localista. Hay que tener en cuenta que la división del trabajo entre distintos niveles de gobierno, unida a la descentralización de las políticas propias del Estado de bienestar, ha provocado que las tareas políticas requieran un cierto grado de especialización y especificidad. De ahí que un dato reiterado sea el anclaje de los miembros del gobierno local en el entramado corporativo de su comunidad. Puede hablarse, por tanto, de dos tendencias presentes en el sistema político local, la *nacionalización* y el *localismo*, de manera que la clase política local mantiene una permanente tensión entre sus respectivos partidos y las conexiones que mantiene con la comunidad local (Navarro Yáñez, 1999: 91-83). Pero, en general, en las elecciones locales los verdaderos protagonistas son los mismos partidos que desempeñan un papel relevante en el ámbito estatal<sup>19</sup>. No en vano éste fue uno de los objetivos perseguidos por el legislador desde 1978.

Todo ello conecta con la calificación de las elecciones locales como *de segundo orden*: «En cierto sentido, es lógico que los ciudadanos perciban que las elecciones locales implican un riesgo menor y, en definitiva, una menor responsabilidad para el elector que los comicios nacionales. Como también es lógico que, salvo excepciones, sean los grandes asuntos del Estado –bien por su mayor alcance ideológico, bien porque en ellos se perciben subsumidos todos los demás–, los que movilizan y cautivan preferentemente al electorado. Tampoco es de extrañar, a pesar de todas las matizaciones que deban hacerse, la *nacionalización* –y acumulativamente la *regionalización*– de la oferta y los comportamientos electorales; no sólo porque el éxito de los partidos radica en parte en su amplia y eficaz implantación territorial, sino por el efecto añadido de que, como han señalado algunos especialistas, los propios partidos y hasta los observadores de los medios de comunicación tienden a “estatalizar” o globalizar la interpretación de los resultados electorales municipales» (Vanaclocha, 1997: 278-279)<sup>20</sup>.

Esta consideración de las elecciones municipales como “de segundo orden” contrasta con el interés prioritario que los ciudadanos manifiestan por los problemas de su ciudad o por la actividad de su ayuntamiento<sup>21</sup>. Como ha subrayado Vanaclocha, “es indudable que también entonces están haciendo referencia a su interés por determinados aspectos de la política local; pero, a diferencia de lo anterior, no a los aspectos identificados por tal política (*politics/polity*), sino esencialmente a los que se concretan en los productos de la actividad desarrollada en las estructuras locales de gestión política, esto es, en la elaboración, implantación y resultados de las políticas públicas locales (*policies*)” (Vanaclocha, 1997: 280)<sup>22</sup>. De acuerdo con esta dimensión, los partidos políticos tienden a movilizar a los electores municipales para fortalecer sus bases de apoyo.

Podemos concluir que, en general, se produce una “homogeneización negativa de la realidad local” en detrimento de la autonomía política local<sup>23</sup>. En todos los procesos electorales loca-



les se ha ido reflejando la situación de los partidos a nivel nacional (Márquez Cruz, 1999: 33-41). Bastaría con constatar cómo las campañas electorales municipales se sitúan en un contexto general, a lo que, sin duda, coadyuvan los medios de comunicación<sup>24</sup>. A ello habría que sumar, por ejemplo, la “nacionalización” o “estatalización” de las alcaldías de las capitales de provincia<sup>25</sup>.

Por otra parte, las mismas reglas de funcionamiento de los gobiernos locales, que reproducen en gran medida el modelo parlamentario, o la mecánica coalicional introducida para la elección de los alcaldes, influyen en el desarrollo de la política local sobre prácticas y estrategias “supralocales”<sup>26</sup>. Junto a estos elementos, también habría que tener presente la frecuente acumulación de las elecciones locales con las de otros niveles territoriales, como las de los parlamentos autonómicos o incluso en alguna ocasión las europeas. En estos casos, es evidente la “difuminación” que la perspectiva local sufre en las estrategias de los partidos. Además, la coincidencia electoral favorece el voto en bloque a un mismo partido y otorga un *plus* a los partidos nacionales, con más capacidad de influencia sobre los medios de comunicación (Wert, 1999: 22).

Desde la perspectiva del comportamiento electoral, también hay que tener presente esa perspectiva supralocal. Es frecuente que el elector utilice las elecciones municipales para expresar su descontento con la política del gobierno central, votando bien al principal partido de la oposición, bien a partidos menores. Por ello, las elecciones municipales adquieren en muchas ocasiones el carácter de “predicción” de los resultados de las próximas generales<sup>27</sup>. Esta clave “anticipatoria” de las elecciones locales se confirmó a partir de las celebradas en 1995, pues con anterioridad la interpretación de sus resultados las situaban como una especie de referéndum sobre el ejercicio del gobierno elegido con anterioridad. Hay que tener en cuenta que durante el ciclo político que podríamos situar entre 1982 y 1991 las elecciones locales se celebraron justo después de unas elecciones generales que les servían de prisma comparativo (Vallés y Sánchez, 1994: 381)<sup>28</sup>. En todo caso, sea como “eco”, sea como “anticipo”, el comportamiento electoral en las locales se sitúa siempre en un marco de referencia nacional (Llera, 2003: 14-15).

### 3. LA ELECCIÓN DE LOS ALCALDES

El art. 196 de la LOREG contempla dos formas de elección del alcalde: una principal e indirecta, que llevan a cabo los concejales; otra, subsidiaria y directa, consistente en atribuir la alcaldía al concejal electo primero de la lista más votada. (Morell, 1998: 558-559)<sup>29</sup>. Aunque los electores en todo caso votan listas cerradas y bloqueadas de candidatos a concejales<sup>30</sup>, la experiencia demuestra que aquéllos tienen presente no sólo el programa político del partido que presenta la lista de candidatos, sino fundamentalmente las personas que encabezan dichas listas y que son en principio las únicas que, de acuerdo con la ley, tienen posibilidades de ser elegidas alcalde<sup>31</sup>. Por lo tanto, aunque formalmente la ley no establezca un sistema de elección directa del alcalde, desde el punto de vista del comportamiento del elector sí que se dan los caracteres de la misma.

Con el sistema de elección previsto se persigue la gobernabilidad de los municipios, garantizando en todo caso el respaldo mayoritario del alcalde. Al tratarse de una elección indirecta, tal vez hubiera sido más lógico introducir una segunda votación en la que hubiera bastado mayoría simple, tal y como se prevé, por ejemplo, para la investidura del presidente del Gobierno. Sin embargo, esta opción podría dar lugar a alcaldes sin un respaldo mayoritario y, por lo tanto, a corporaciones con una gran inestabilidad.

En el sistema vigente pueden adquirir un papel relevante las minorías, ya que el ser la lista más votada no garantiza la mayoría absoluta necesaria para apoyar a un candidato a alcalde. En este caso, incluso puede darse, y no ha sido infrecuente en la experiencia reciente, que las minorías pacten entre ellas y desplacen a la fuerza política más votada. De esta forma, puede resultar elegido alcalde el cabeza de una lista que no haya sido la más votada. Este resultado, absolutamente legítimo y ajustado a Derecho, es el que ha suscitado las mayores críticas del sistema de elecciones locales. Gran parte del electorado no llega a entender cómo no resulta elegido el candidato de la lista que ha recibido un mayor número de votos. Igualmente, se han sometido a crítica las actuaciones de los partidos “minoritarios” dirigidas a consensuar el apoyo a un determinado candidato. Estos acuerdos además se celebran de manera que en todo caso se garantice el respaldo mayoritario al alcalde. Estos efectos negativos del sistema podrían paliarse introduciendo un sistema mayoritario a doble vuelta, de tal manera que, si ninguna lista obtuviera la mayoría absoluta en la primera, se celebraría una segunda, lo que permitiría que los partidos pactasen pero, en este caso, ante al elector.

Por otra parte, si se llega a aplicar la vía subsidiaria de elección, la posición del alcalde puede resultar más inestable que la del elegido por la Corporación. Se tratará de “un alcalde electoralmente mayoritario pero corporativamente minoritario”, de manera que necesitará el apoyo expreso de algún grupo político, bien con carácter global para todo el período que dure su mandato, bien para la resolución de cuestiones concretas (Guirado, 1991: 318).

El art. 196.a) de la LOREG, siguiendo el modelo establecido por la Ley de Elecciones Locales de 1978, limita la posibilidad de ser candidatos a la elección de alcalde a los concejales que encabezan sus correspondientes listas. Únicamente en el caso de elección de alcalde tras una moción de censura podrán ser candidatos todos los concejales. Esta opción, como hemos señalado con anterioridad, determina en gran medida el carácter “personalista” de las elecciones locales, en las que los vecinos ejercen su derecho de sufragio teniendo muy en cuenta la persona que aparece como cabeza de lista. En todo caso, se trata de una opción del legislador de ningún modo condicionada por la Constitución. Ésta no exige que el candidato a alcalde deba reunir la condición de concejal (art. 140 CE), como tampoco exige la condición de parlamentario para ser designado presidente de Gobierno (art. 99 CE). En definitiva, en el ámbito local se ha plasmado legalmente la práctica habitual en las elecciones generales o autonómicas: los partidos suelen incluir encabezando sus listas por alguna circunscripción –en el caso de las generales, normalmente Madrid– a la persona que, en su caso, propondrán como candidato a presidente y que, previamente, habrá liderado la campaña electoral.

Por lo tanto, hubiera sido posible que el legislador electoral hubiera permitido que el candidato a la alcaldía fuera cualquier vecino mayor de edad, aunque no fuera concejal<sup>32</sup>. Esta posibilidad podría favorecer la salida de situaciones de crisis e inestabilidad en algunas corporaciones, necesitadas de pactos entre grupos para conseguir la alcaldía o para no perderla, por lo que podría proponerse para el supuesto de elección de alcalde tras una moción de censura.

La exigencia de que el candidato haya de ser necesariamente concejal dificulta en muchas ocasiones los posibles acuerdos. En todo caso, esta opción obligaría a modificar determinados aspectos de la organización interna del municipio, al no tener el alcalde la condición de concejal. Habría que garantizarle, por ejemplo, que pudiera tener voz en todas las reuniones de los órganos colegiados. Más cuestionable sería su derecho a voto en la asamblea de la Corporación, aunque sólo tuviera el de calidad. Lo que sí es evidente es que un alcalde que no fuera concejal sufriría un cierto debilitamiento institucional e, incluso, podría provocar más

desconfianza entre los electores, que considerarían su elección como un asunto meramente interno, fruto de las negociaciones políticas en el mismo partido y, en su caso, entre los partidos representados en la corporación. Por ello, aunque esta opción podría coadyuvar a la solución de determinadas crisis, también podría operar en contra de la legitimación del sistema<sup>33</sup>.

Por otra parte, el art. 196.1.a) de la LOREG dice literalmente que *pueden ser candidatos* todos los concejales que encabecen sus correspondientes listas. Es decir, y como ha subrayado el TC, “la exigencia legal del requisito de que los concejales que sean proclamados candidatos a alcalde encabecen sus correspondientes listas electorales (art. 196.1.a. LOREG) es clara y supone una opción legislativa a favor de quienes concurren y ostentan la condición de cabeza de lista, en perjuicio de los demás concejales, que no pueden concurrir por esta vía a la elección entre ellos del alcalde” (STC 31/93, de 26 de enero, FJ 3º). Ahora bien, de ello no se deduce que todo el que encabece una lista tenga que ser necesariamente candidato a la alcaldía. A diferencia de lo que han mantenido algunos autores<sup>34</sup>, la Junta Electoral Central (JEC) ha estimado que no es necesario que cada uno de los concejales que encabecen listas manifieste su voluntad de ser candidato. En el caso de que alguno no lo desee, renunciará expresamente (Acuerdo de 27 de febrero de 2002). Bastará con que quien ejerza la presidencia en la sesión constitutiva informe al Pleno de la relación de cabezas de lista que han manifestado su voluntad de presentarse a la elección (Morell, 1998: 560). En el caso de que se produzca la renuncia a ser cabecera de lista, ésta se traslada al segundo de la candidatura; si éste renuncia, pasa al tercero, y así sucesivamente. De esta manera se pretende no “defraudar” al elector que conecta al alcalde con la persona que encabeza la lista y que, de alguna manera, personaliza la confrontación electoral (Belda, 2000: 196). Como señaló el TC en su sentencia 185/93, de 31 de mayo, “la cabecera de lista, en definitiva, no es una cualidad personal que siga al que en su momento fue cabeza de lista (o siguiente al mismo) allí donde vaya, y al margen que continúe o no encabezando alguna cosa, sino únicamente un elemento de personalización de las listas (y después de los grupos municipales), en todo caso subordinado a la lógica de un sistema electoral en el que el protagonismo básico corresponde a unas candidaturas que son colectivas o colegiadas”.

La Junta Electoral Central ha mantenido que la renuncia no tiene carácter definitivo, por lo que el alcalde dimisionario puede volver a ser candidato a la alcaldía. En todo caso, hay que tener en cuenta que dicho concejal pasa a ocupar, a efectos de nueva elección del alcalde, el último puesto de la lista (Acuerdo de 19 de junio de 2002).

Esta posibilidad de renuncia permite que en la práctica pueda obviarse el requisito establecido por la LOREG para ser candidato a alcalde. Puede darse hasta una renuncia sucesiva de concejales de una lista de manera que finalmente el candidato a la alcaldía sea uno de los situados en posiciones muy lejanas de la cabecera. Incluso el mecanismo de la renuncia puede convertirse en un medio para que un partido prescindiera de un cabeza de lista sobre el que no existiera suficiente consenso o que, en general, no sea del agrado de la dirección de aquél.

En el supuesto extremo de que se produzca una renuncia expresa de todos los componentes de la lista más votada, el cabeza de lista que sería automáticamente elegido en caso de no alcanzarse una mayoría absoluta, sería el de la segunda lista más votada. Así lo ha considerado la JEC en varios Acuerdos, como el de 11 de mayo de 1992 o el de 12 de marzo de 1993 (Belda, 2000: 197).

El acto de renuncia puede ser expreso o no. La STC 185/93 señaló que una manera de renunciar a la cabecera de lista es abandonar el grupo político municipal. En este caso, no se

puede recuperar la posición en la lista, salvo que se retornase al grupo de origen, con el consentimiento del resto de los componentes.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 18 de diciembre de 1992 reconoció la posibilidad de que fuera proclamado candidato a alcalde un concejal que había sido “cabeza de lista” de un partido pero que después había abandonado éste, pasando a formar parte del Grupo Mixto. Esta resolución fue anulada por la STC 31/93, de 26 de enero. El TC confirmó que los cabezas de lista no poseen un “plus” de representatividad que les permita ser candidatos a alcalde durante toda la vigencia de su mandato con independencia de que hayan abandonado el grupo político de cuya lista fueron cabeceras (FJ 2º). Reconoce la sentencia que “aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, sin que sea posible determinar dentro de cada lista, qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos” (FJ 3º).

De la interpretación conjunta de los apartados 1 y 3 del art. 44 de la LOREG, se deduce que el Grupo Mixto, formado por la agrupación de determinados concejales salidos de uno o varios grupos, no integra ninguno de los supuestos previstos en el apartado primero de dicho artículo. Por ello, la proclamación como candidato de un cabeza de lista del Grupo Mixto resulta incompatible con las exigencias que establece el art. 196.a) de la LOREG en relación con el art. 44, puesto que es imposible establecer una conexión entre dicho grupo y una lista electoral.<sup>35</sup>

#### **4. VALORACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL LOCAL Y PROPUESTAS DE REFORMA. LA GOBERNABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

En líneas generales, la valoración del sistema electoral local ha de ser positiva. No sólo asegura la representatividad de las corporaciones municipales, sino que, al mismo tiempo, no genera una excesiva inestabilidad en los gobiernos municipales. El reparto de concejales en función de la población permite en un número importante de municipios unos resultados más proporcionales que en otro tipo de comicios. Por otro lado, la previsión de la barrera legal del 5%, junto al peso de un sistema de partidos condicionado por los niveles territoriales superiores, ha permitido, en general, la formación de mayorías fuertes, al tiempo que se ha garantizado la representación de fuerzas minoritarias.

Como contrapartida, el principal inconveniente, desde el punto de vista de la estabilidad del gobierno municipal, es la dificultad de que una lista electoral alcance la mayoría de las concejalías en muchos municipios, lo cual obliga a pactos o coaliciones para conseguir un respaldo mayoritario del equipo de gobierno<sup>36</sup>.

Por otra parte, la participación en estas elecciones, aunque algo inferior a la media de las elecciones generales, es aceptable e incluso más alta que la de otros países europeos. Desde 1979 a 1995, la participación se mantuvo entre el 62% y el 70%. Después de que en 1999 se produjera una disminución de casi 6 puntos con respecto a las de 1995<sup>37</sup>, en las del 2003 la movilización fue de 3,4 puntos más que hace cuatro años, aunque aún se sitúa por debajo del récord histórico de las elecciones de 1995<sup>38</sup>.

A pesar de esta valoración positiva, no han dejado de hacerse propuestas de reforma, las cuales pueden encuadrarse en dos grupos. Unas, que podríamos relacionar con el objetivo

de conseguir una mayor *representatividad*, proponen la modificación del sistema de presentación de candidaturas. Otras, que persiguen una mayor *gobernabilidad*, se centran en la sustitución del sistema proporcional por otro de carácter mayoritario. Éstas suelen centrarse en la elección directa del alcalde.

En cuanto a las primeras, la propuesta más reiterada es la de apertura de las listas electorales<sup>39</sup>. Propuesta que fortalecería la representatividad, pero que, al mismo tiempo, dificultaría la formación de mayorías estables y fomentaría efectos disgregadores en el sistema de partidos, amén de la inestabilidad que generaría en el interior de las formaciones políticas.

Para salvar el inconveniente apuntado, se ha propuesto la instauración de un sistema en que el elector pudiera manifestar sus preferencias sin que éstas afectaran al cabeza de lista, lo cual supondría dejar siempre en manos del partido o coalición la decisión de la persona que opta a la alcaldía. Junto a ello, se ha propuesto por ejemplo que las preferencias no puedan alcanzar a más del 10% de los candidatos de la lista, aunque, como mínimo, sí a uno de ellos o, si se quisiera un criterio más amplio, que alcanzase como máximo al 10% más uno de los candidatos. Además, podría establecerse que los votos preferenciales a favor de cualquiera de los candidatos empezaran a contabilizarse a partir de haber recibido aquéllos, como mínimo, el 10% de los votos atribuidos a la lista de su partido (Vanaclocha, 1998: 290)<sup>40</sup>.

No podemos perder de vista que la apertura de las listas agudizaría los enfrentamientos dentro de los partidos y coaliciones, al tiempo que posibilitaría el desarrollo de relaciones “clientelares” entre los candidatos y los electores. Además, los partidos no dejarían de desempeñar un papel relevante en cuanto que seguirían siendo los encargados de agregar e integrar las demandas y apoyos, aparte de que seguirían controlando las estrategias electorales y, por supuesto, la elaboración de las candidaturas<sup>41</sup>. Cabría pensar, pues, que los electores, tal y como sucede en el caso del Senado, seguirían rigiéndose más por opciones partidistas que por otras de carácter personalista. De hecho, en la práctica, los electores valoran en las elecciones locales especialmente a los candidatos a alcalde, aunque no tanto como para cambiar la tendencia general a favor o en contra de un partido. Así, y salvo en supuestos excepcionales, el candidato con posibilidades de éxito suele formar parte de las listas de los partidos mayoritarios. Por lo tanto, en el sistema electoral local no cabe contraponer radicalmente “elección de lista” a “elección personal”, desde el momento en que una lista se conecta al cabeza de la misma que se identifica como candidato a la alcaldía. Y, de hecho, las listas en las elecciones locales, a pesar de ser cerradas y bloqueadas, no han impedido la aparición y el desarrollo de “liderazgos locales”, incluso con proyección en el ámbito nacional<sup>42</sup>. Ello no supone un obstáculo para admitir que el ámbito local sería el más idóneo para implantar con carácter experimental el desbloqueo de las listas electorales.

En todo caso, el verdadero debate político debería situarse en el procedimiento a través del cual los partidos designan sus candidatos a los distintos procesos electorales. En este sentido, sí que sería conveniente apuntar algunas reformas que incidieran en el funcionamiento democrático de los partidos, con la previsión de mecanismos como el de selección de candidatos a través de un sistema de primarias, abierto incluso a simpatizantes. Posibilidad que en la elaboración de las listas para unas elecciones locales sería mucho más fácil de articular<sup>43</sup>.

El resto de propuestas, como hemos señalado, tratan de ofrecer una respuesta a la inestabilidad que se genera en determinados municipios al no contar el alcalde con el respaldo de una mayoría suficiente en el Pleno. Para tratar de evitar estas situaciones, el legislador ha reforzado la posición del alcalde y ha ido dificultando progresivamente la presentación y aproba-

ción de mociones de censura. Sin embargo, como ha señalado Santolaya Machetti, “ese intento no es sino la crónica de un fracaso ciertamente anunciado, porque encierra una pretensión inútil y de alguna forma contradictoria: introducir, en búsqueda de la estabilidad municipal, factores de funcionamiento mayoritarios y presidenciales en un modelo que sigue siendo electoralmente proporcional y parlamentario”. Sólo un abandono del sistema “parlamentario” de elección de los alcaldes por los concejales podría lograr una mayor estabilidad<sup>44</sup>.

En esa dirección habría que situar la Proposición de LO de modificación de la LOREG presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el año 1998, que proponía la elección directa del alcalde con un sistema de doble vuelta<sup>45</sup>, conforme al cual, si en la primera votación ningún candidato alcanzara la mitad más uno de los votos válidos, sólo podrían concurrir a la segunda vuelta aquellos que hubieren obtenido, al menos, el 15% de los votos válidos. La proposición vinculaba la elección directa del alcalde a la atribución de los puestos de concejales, de manera que a la candidatura que presentara al candidato que fuera elegido alcalde se le atribuiría el número de concejales que le correspondiese según la fórmula d'Hondt y, como mínimo, el 50%<sup>46</sup>.

En el caso de elección directa del alcalde, ya no se establecería una “relación de confianza” entre el Pleno y aquél, por lo que sólo podría ser revocado por los electores. Por ello, sería conveniente reforzar su legitimidad exigiendo la mayoría absoluta para su elección. Además, habría que tener en cuenta que un sistema mayoritario excluiría la presencia de los partidos minoritarios en el ayuntamiento. Sería necesario introducir algún correctivo para evitar que una parte importante de la población quedara sin representar. Por ejemplo, cabría introducir un sistema a través del cual se asegurase la mayoría absoluta de los concejales a la lista más votada, repartiendo el resto de escaños proporcionalmente entre las listas minoritarias. Incluso cabría la reserva de escaños a los partidos que obtengan un mínimo de votos, los cuales se repartirían mediante una fórmula proporcional<sup>47</sup>.

El PSOE ha mantenido esta propuesta en diversos documentos posteriores. Así, en un documento titulado “Una ciudadanía plena: ciudades, autonomías, España y Europa”, proponía que, en el caso de que ningún partido ganara los comicios por mayoría absoluta, se convocase una segunda vuelta para que los ciudadanos votasen al alcalde entre los números uno de las listas con representación municipal<sup>48</sup>. La propuesta socialista llevaba aparejada la eliminación de las mociones de censura, pero mantenía las cuestiones de confianza. En el caso de que el alcalde perdiese una cuestión, se convocarían elecciones<sup>49</sup>.

Frente a estas propuestas, el PP sólo se muestra partidario de modificar la ley electoral para garantizar el éxito de la lista más votada<sup>50</sup>.

La Ley 57/2003 no planteó ninguna modificación del sistema electoral local, a pesar de que la Proposición de Ley presentada por el PSOE, que fue el origen de la ley, contemplaba la elección directa del alcalde. Más recientemente, en el borrador del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local en España, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en el 2005, se manifestaron numerosas cautelas ante la propuesta de algún cambio en el sistema electoral local<sup>51</sup>. En él sólo se apuesta por incrementar las posibilidades de elección directa del alcalde. De esta manera, se propone que a la elección directa en los municipios de menos de 100 habitantes se añada la designación como alcalde del concejal que más votos populares reciba en los municipios de entre 100 y 1000 habitantes. En los que tengan más de 1000, resultaría elegido el cabeza de lista que hubiera obtenido la mayoría absoluta de sufragios. Igualmente, se sugiere la posibilidad de que varias listas se vinculen previamente-

te a la elección, en el sentido de que se comunique a la Administración Electoral que apoyan como alcalde al cabeza de la lista más votada de entre las vinculadas. Este apoyo debería hacerse constar en la papeleta electoral, para que el vecino tuviera claro a qué opción otorgaba su voto.

En todo caso, y con independencia de las posiciones de las diferentes fuerzas políticas, no creo que las disfunciones del sistema en la actualidad sean tan importantes como para acometer una reforma de tal envergadura. La situación de nuestros gobiernos locales no es especialmente “alarmante” en relación con su fragmentación y consiguiente inestabilidad<sup>52</sup>. Basta con repasar algunos datos relativos a los últimos procesos electorales. Si tomamos como ejemplo las elecciones locales de 1995, en ellas el PP fue el partido más votado en 47 de las 66 ciudades más importantes de España<sup>53</sup>, habiendo obtenido en 37 de ellas más del 45% de los votos (y en 19 más del 50%). Tras esas elecciones, aumentaron sensiblemente las situaciones de gobierno con mayoría absoluta. En 38 de esas 66 ciudades existía mayoría absoluta de algún gran partido. En otras 13 ciudades la mayoría de gobierno fue fruto de un acuerdo entre diversas fuerzas políticas. Finalmente, en otras 15, no habiéndose llegado a acuerdos de mayoría absoluta entre diversas fuerzas, el alcalde debía gobernar en minoría. Junto a ello, se preveían grandes dificultades para configurar mayorías alternativas, así como, en su caso, el limitado impacto que podrían tener. En la inmensa mayoría de los ayuntamientos sin una lista de mayoría absoluta los pactos postelectorales de gobierno se produjeron con normalidad<sup>54</sup>.

Tras las elecciones de 1999, en 40 de esas 66 ciudades hubo mayoría absoluta de algún partido. En otras 19 ciudades la mayoría de gobierno fue fruto de un acuerdo entre diversas fuerzas políticas. En otras 8, no habiéndose llegado a acuerdos de mayoría absoluta entre diversas fuerzas, el alcalde gobernó en minoría. Por lo tanto, se produjo un ligero aumento del número de ciudades en las que existía mayoría absoluta de algún partido.

Hay que tener en cuenta que si, desde el punto de vista de la dinámica estrictamente electoral, el proceso de 1999 reveló una gran continuidad con respecto al de 1995, no sucedió lo mismo desde el punto de vista de la dinámica postelectoral. Si el PP no se debilitó sustancialmente en votos, sí lo hizo en posiciones de poder. En concreto, perdió 12 de las alcaldías que ocupaba antes de las elecciones (Almería, Granada, Córdoba, Sevilla, Albacete, Cuenca, Burgos, Palencia, Segovia, Lugo, Soria y Pontevedra). En 9 de esos municipios había sido la fuerza más votada y en 6 de ellos se quedó sólo a un concejal de la mayoría absoluta<sup>55</sup>.

Estos resultados condicionaron el debate que en los últimos años parece haberse abierto sobre la reforma del sistema electoral municipal. Un debate en el que frecuentemente se ha mezclado la discusión sobre las reglas y la relativa a los resultados<sup>56</sup>.

Durante la legislatura 1999-2003, existió un gobierno con mayoría absoluta en un 83,1% de los 8037 municipios españoles. Además, en un 16,8% existía mayoría relativa y en el 0,1% un empate entre dos o más partidos (Márquez, 2003: 222)<sup>57</sup>. Las situaciones de mayoría absoluta dominaron en los municipios más pequeños, mientras que descendían en los intermedios y, sobre todo, en las grandes ciudades. Estas cifras son el resultado del carácter cada vez más bipartidista del sistema de partidos español y demuestran lo relativo de la necesidad de una reforma del sistema en aras de una mayor gobernabilidad (Pallarés, 2000: 238-139)<sup>58</sup>.

Tras las elecciones del 25 de mayo de 2003, se mantuvo aproximadamente el mismo porcentaje de ayuntamientos con mayorías absolutas. Únicamente se produjeron algunas modificaciones en los partidos gobernantes y en el conjunto de fuerzas que apoyan determinados

gobiernos municipales<sup>59</sup>. El PSOE gobierna con mayoría absoluta en más de 2000 ayuntamientos. Fue el ganador en 11 capitales, añadiendo tres mayorías absolutas (Lugo, Huesca, Albacete) a las dos que ya tenía (A Coruña y Palencia). Ganó en la mayor parte de las 38 poblaciones mayores de 75 000 habitantes, con menos dificultad que el PP para gobernar en ellas aunque no hubiera conseguido la mayoría absoluta. El PP ganó en 36 de las capitales y en 27 de ellas con mayoría absoluta<sup>60</sup>. El bloque IU/IC mantuvo estable su poder local, pudiendo gobernar en solitario en 68 municipios y siendo la minoría mayoritaria en otros tantos. Consiguió una mayoría relativa en Córdoba, lo que le ha permitido gobernar en solitario. A éstos habría que añadir otros en los que ha podido hacerlo en coalición, sobre todo con el PSOE y otras fuerzas nacionalistas y regionalistas<sup>61</sup>. Los distintos grupos nacionalistas repiten su triunfo en minoría en Pontevedra (BNG), Tarragona (CiU), Bilbao (PNV-EA) y Santa Cruz de Tenerife (CC).

Pienso que, en todo caso, las soluciones a los casos puntuales que puedan darse deben situarse más en el terreno de la política que en el de las reformas legislativas. Por otra parte, si el principal problema en las corporaciones locales es su “governabilidad”, habría que pensar más bien en reforzar la posición de la mayoría gobernante, limitando las posibilidades de obstrucción por parte del Pleno. Muchas de las medidas que se adoptaron con las reformas de 1999 tienden a ese objetivo. Por otra parte, no podemos olvidar que una de las principales causas de la “inestabilidad” de las corporaciones locales deriva del transfuguismo. Un fenómeno que ha cobrado una especial relevancia en el ámbito local y frente al que poco cabe hacer sin el compromiso firme de todas las fuerzas políticas<sup>62</sup>. Esperemos que el recientemente firmado Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones Locales contribuya a reducir la inestabilidad de algunos ayuntamientos, así como a elevar la calidad democrática de nuestros representantes<sup>63</sup>. Un objetivo mucho más urgente que la reforma de un sistema electoral que guarda un equilibrio más que aceptable entre la representatividad y la gobernabilidad.

## Notas

- 1 Como tales, el legislador consideró los municipios cuya población supere los 250 000 habitantes o las capitales de provincia cuya población supere los 175 000, así como las capitales de provincia, capitales autonómicas, sedes de instituciones autonómicas o que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, en este caso siempre que superen los 75 000 habitantes. En estos supuestos se exigirá que así lo decidan las asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos (art. 121 LMGL).
- 2 Sobre la Ley 57/2003, véase Octavio Salazar Benítez, “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*, Nº 37, octubre 2004. Pp. 195-249.
- 3 La LO 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, añadió un “polémico” apartado a dicho artículo según el cual se consideran, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales, en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares. Véase al respecto Octavio Salazar Benítez, “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*. Nº 290, septiembre-diciembre 2002. Pp. 29-59.
- 4 Un instrumento que se ha utilizado recientemente: tras la encarcelación de la alcaldesa y de varios miembros del Ayuntamiento de Marbella como consecuencia de su implicación en diferentes actuaciones delictivas el Consejo de Ministros procedió a la disolución de la Corporación a petición del Gobierno andaluz. Acto seguido se procedió a nombrar una Comisión Gestora por la Diputación Provincial de Málaga. El Consejo de Ministros estimó que no era posible la celebración de elecciones anticipadas, ya que no se cumplían los plazos establecidos por el art. 183 LOREG, puesto que el año próximo han de celebrarse en el mes de mayo elecciones municipales. Esta consideración fue objeto de polémica, ya que el PP entendía que había que convocar inmediatamente elecciones. El Gobierno, ante las dudas planteadas, solicitó un informe al Consejo de Estado, el cual dictaminó que, de acuerdo con la ley, no había en este caso convocar elecciones anticipadas.



- 5 Sobre la evolución histórica de las elecciones locales y sobre la ley de 1978, véanse Luis M. Cosculluela y S. Muñoz Machado, *Las elecciones locales. Comentarios a la ley 39/1978, de 17 de julio*. Abella. Madrid, 1979; Martín Bassols Coma, "Evolución legislativa de las elecciones locales", *Elecciones locales*. MAP, 1998. Pp. 40 ss. Sobre las elecciones locales, véanse, Luis Cosculluela Montaner, "Las elecciones locales", *Tratado de Derecho Municipal*, S. Muñoz Machado (dir.). 2 edición. Civitas. Madrid, 2003. Pp. 686 ss; J. Capó, "Elecciones municipales, pero no locales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nº 56, octubre-diciembre 1991. Pp. 143-164; E. Carrillo Barroso, "La nacionalización de la política local", *Política y Sociedad*. Nº 9, 1989. Pp. 29-46; I. Delgado Sotillos y L. López Nieto, "Un análisis de las elecciones municipales", *Revista de Estudios Políticos*. Nº 76, abril-junio 1992. Pp. 195-219; L. López Nieto, "Local elections in the Spanish political system: 1979-1991", en López Nieto, L. (edit.) *Local elections in Europe*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 1994. Pp. 85-102; I. Delgado Sotillos, *El Comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. CIS-Siglo XXI. Madrid, 1997.
- 6 Debemos recordar que en 1983, y con ocasión de la reforma legislativa de la Ley de Elecciones Locales en lo relativo a la elección de diputados provinciales (LO 6/83, de 2 de marzo), la oposición planteó un recurso de inconstitucionalidad en el que cuestionaba la necesidad de que fuera una ley orgánica la que regulase las elecciones locales, entendiendo que la reserva del art. 81 CE se refería exclusivamente a las elecciones a Cortes Generales. El TC, en su sentencia 38/83, afirmaría que por "régimen electoral general" debía entenderse la regulación de todos los procesos electorales, ya que todos ellos suponían el juego del derecho fundamental del art. 23.1 CE. Por lo tanto, no se debía equiparar "régimen electoral general" con elecciones "generales". La Disposición Adicional 1ª LOREG dejaría clara la cuestión, al establecer el carácter orgánico de los títulos III, IV y V, es decir, de los que regulan las elecciones municipales, las de los cabildos insulares canarios y las de los diputados provinciales. Sobre dicha sentencia, no exenta de polémica, véase J.J. García Pérez, "Legislación electoral local y reserva de ley orgánica", *Poder Judicial*. Nº 15, septiembre 1989. Pp. 122 ss.
- 7 Un análisis descriptivo del procedimiento electoral puede verse en J.A. Alcón Zaragoza, *Manual de elecciones locales*. M.A.P. Madrid, 1990. Con referencias jurisprudenciales y decisiones de la Junta Electoral Central, véase Enrique Arnaldo y Manuel Delgado-Iribarren, *Código electoral*. Abella. Madrid, 1999. Pp. 693 ss.
- 8 Este mimetismo ha merecido numerosas críticas: "se corre el riesgo de un sistema excesivamente partitocrático que aleja al candidato del ciudadano y se olvida que la apreciación de su eficacia ha de ser distinta, porque se aplica a elecciones con un significado social y político muy diferente: no es la misma relación electoral que se da en una gran concentración urbana o en un pequeño municipio. Así mismo, al limitar el sistema de listas abiertas a los municipios de menos de 250 habitantes, se pierde la oportunidad de que el municipio se experimente una innovación institucional que podría generalizarse, en caso de que ésta fuera positiva, a otros ámbitos de gobierno". Mª Teresa Salvador Crespo, "La forma de gobierno local en España", en S. Gambino y G. Ruiz-Rico, *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997. Pp. 730-731.
- 9 Ahora bien, hay que tener en cuenta que el rendimiento del sistema electoral local con relación a la proporcionalidad presenta unas características diferentes respecto de las elecciones generales, autonómicas o europeas, porque no existe una distribución total de mandatos locales por circunscripción referida a cada Cámara. Por tanto, cada Ayuntamiento requiere un cálculo, seguir la evolución en sucesivas elecciones y la comparación con otros municipios de igual tipo y magnitud. Guillermo Márquez Cruz, "Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y elite política (1979-1999)", *Revista de Estudios Políticos*. Nº 106, 1999. P. 295.
- 10 La escala propuesta por el art. 179 LOREG es la siguiente: Hasta 250 residentes, 5 concejales; 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 por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea impar.
- 11 Así lo prueba Enrique Belda: "a un municipio de 90 000 residentes, correspondería el mismo número de concejales (25) que a otro con sólo 55 000, conforme a lo dispuesto en el art. 179.1 LOREG. En el primer caso cada 3600 residentes se ven representados por un concejal. En el segundo caso 2200. La repercusión práctica de las distintas correlaciones habitante-escaño no parece excesivamente importante ni pone en duda la representatividad. Pero los tramos de población del art. 179.1 LOREG, que siguen una progresión lógica, son muy amplios a partir de la determinación de concejales en municipios de más de 20 000 residentes, en los que el tramo llega hasta los 50 000 residentes; también en los de cincuenta mil a cien mil, y en los mayores de esta cifra, pues se añade un concejal más por cada 100 000 habitantes o fracción y uno más cuando el resultado sea par. Esta prolongación en las categorías, provoca en los últimos tramos ciertos inconvenientes, como que un ayuntamiento de ciento noventa mil residentes, tenga sólo dos concejales más que uno de cincuenta y un mil. La desigualdad de la correlación residente/concejal podría llegar a un caso extremo como el del ejemplo siguiente: Municipio A: 50001 residentes: 25 concejales/un concejal cada 2000 residentes. Municipio B: 199 999 residentes: 27 concejales/un concejal cada 7407 residentes. En los ayuntamientos aún mayores la falta de correlación se dispara, como es el caso de Madrid, que con 3 200 000 residentes aproximadamente, y 55 concejales, tiene un concejal por cada 58 181 habitantes." Belda, E. 2000, *Los representantes locales en España*. Madrid: C.E.P.C., p. 253.
1. Delgado Sotillos sostiene que la relación población/municipios/concejales es inversamente proporcional. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, cit. p. 167.
- 12 Hay que recordar que la opción por la Ley d'Hondt ya estaba presente en la Ley de Elecciones Locales de 1978, que seguía en gran medida las normas del Decreto Ley 20/77, dictado al amparo de la Ley para la Reforma Política. La única diferencia es que en aquel caso la barrera legal que se establecía era del 3% (art. 20.3.b Ley 39/1978).
- 13 En el mismo sentido, véase Pallarés, F. 1998, "Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995", *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP, 1998. p. 199. También Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. pp. 195 ss.
- 14 "Pero en las elecciones municipales, como existe un reducido voto táctico, la heterogeneidad del voto hace que se diluyan esos monopolios nacionales y se permita la entrada en el arco político de otras fuerzas cuyas ubicaciones son fluctuantes. Hay una línea más profunda que guía el voto municipal y entre la que es perceptible elementos de liderazgo, así como la inexistencia de partidos "peligrosos" y la ventaja de no desperdiciar el voto en opciones con escasas posibilidades de victoria. La incidencia de esos factores no consiste en su relación binaria con el comportamiento electoral o la opción partidista, sino en su capacidad para contrapesar hasta cierto punto el valor de la autoubicación o el resolver casos de empate entre las opciones a dos partidos. Esta afirmación es, pues, más razonable para el ámbito

- municipal donde se tienen en cuenta en la mayoría de las veces los aspectos más personales que la influencia partidista." Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 266.
- 15 El art. 187.3 LOREG establece la siguiente escala de firmas necesarias para que las agrupaciones de electores puedan presentar candidaturas: a) En los municipios de menos de 5 000 habitantes, no menos del 1% de los inscritos en el censo electoral del municipio, siempre que el número de firmantes sea más que el doble de concejales a elegir; b) En los comprendidos entre 5 001 y 10 000 habitantes, 100 firmas. c) En los comprendidos entre 10 001 y 50 000, quinientas firmas; d) En los de 50 001 a 150 000 habitantes, 1.500 firmas; e) Entre 150 001 y 300 000, 3 000 firmas; f) Entre 300 001 y un millón de habitantes, 5 000 firmas; g) a partir de ese número, 8 000 firmas.
- 16 Hemos de precisar que en estos datos también se incluyen los ediles presentados como *independientes* pero dentro de las listas de partidos, por lo que la magnitud de las cifras es engañosa hasta cierto punto.
- 17 Datos aportados por E. Belda, *Los representantes locales...*, cit. P. 184. Véanse también Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 281; Guillermo Márquez Cruz, "Veinte años de democracia local en España", cit. pp. 308-309.
- 18 Son múltiples las inferencias de la política nacional en las elecciones municipales. De tal forma que muchos electores orientan su voto local en función de problemas de carácter general y, más concretamente, sobre aspectos de la arena política nacional. Irene Delgado Sotillos, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 284.
- 19 El objetivo primordial de la Ley de Elecciones Locales de 1978, que diseñó un sistema electoral que se mantuvo en lo sustancial en las reformas introducidas en 1983 y 1985, era consagrar a los grandes partidos políticos como protagonistas esenciales de la vida política local. Joan Botella y Jordi Capó, "La Elite local española: ¿centro o periferia?", *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, cit. P. 231. El promedio de votos obtenidos por los partidos de ámbito estatal en las cinco elecciones locales alcanza el 76,4% (porcentaje superado en las de 1983, con un 78,4%, y en las de 1995, con un 78,1%). De las diecisiete Comunidades Autónomas, nueve superan el promedio estatal de voto de los partidos de ámbito estatal mayoritarios (PSOE, PCE/IU, CD/AP/PP, UCd y CDS). Ese mismo protagonismo de los partidos de ámbito estatal se manifiesta en la elección de alcalde. Entre 1979 y 1995, un 70,4% de Alcaldías fueron ocupadas por candidatos de dichos partidos. Los mayores promedios de alcaldes de partidos de ámbito regional se registran en el País Vasco (76,4%), Cataluña (54,1%) y Aragón (21,3%). En cuanto a los alcaldes independientes, el promedio estatal se sitúa en un 13,7%. Guillermo Márquez Cruz, "Veinte años de democracia local en España", cit. pp. 303, 314 ss.
- 20 Sobre la percepción de las elecciones locales como de "segundo orden", véase Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español*, cit. p. 11.
- 21 Esta misma pregunta se la hace Irene Delgado, al contrastar la escasa movilización electoral en el ámbito local con la percepción tan positiva que los ciudadanos tienen de las instituciones locales, muy por encima de las del resto de instituciones democráticas. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, cit. p. 83.
- 22 En todo caso, no cabe hacer valoraciones muy generales, pues el comportamiento varía en función del contexto político general en el que se inserten las municipales. F. Pallarés y J. Soler, por ejemplo, y en relación con las elecciones locales de 1995, aportan el dato de que un 41% de los encuestados respondieron que su voto se guió tanto por los aspectos generales como por los locales, un 23% respondió que su referencia fue el nivel local o autonómico, y un 25% declaró haber decidido su voto en función del contexto político nacional. Además, los datos de la encuesta que aportan muestran cómo los electores del PSOE tendían a tomar más en consideración los factores locales (34%) que los de ámbito nacional (15%). Sucedió lo contrario con los del PP, de los que el 30% decidió en función de aspectos generales y el 16% en función de factores locales o autonómicos. "Balance de las elecciones locales en 1995", *Anuario de Gobierno Local 1996*. pp. 181-182.
- 23 S. Gambino y G. Moschella constatan cómo esta situación se produce en todos los sistemas electorales locales, los cuales se mueven por "relaciones de fuerza instauradas en el centro", reproduciendo a nivel local las luchas políticas producidas en el centro y el modelo de tipo representativo-parlamentario. "Sistema electoral y forma de gobierno de ayuntamientos y provincias: la experiencia italiana desde la óptica comparada", en G. Ruiz-Rico y S. Gambino (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, cit. pp. 666-670.
- 24 Así, en las municipales de 1999 el PP se apoyó en el éxito de su gestión tanto a nivel general como autonómico, así como en la personalización de sus candidatos a alcalde. Igualmente, fue constante la presencia de líderes nacionales, ministros y el presidente del Gobierno en los mítines. El PSOE, condicionado por la derrotas electorales sucesivas, basó su campaña en la crítica a la gestión del PP. Su campaña, además, intentó, por una parte, desvincular las candidaturas locales de la imagen y el liderazgo del partido en un momento de crisis. Por otra, "pretendió mostrar una imagen de partido con voluntad de renovación, personalizándola –aunque relativamente– en Almunia, el cual, sin embargo, fue perdiendo visibilidad frente a un protagonismo creciente del líder anterior, Felipe González". Véase el análisis que al respecto hace Francesc Pallarés en "Las elecciones municipales de 1999 en España", *Anuario de Gobierno Local 2000*. Pp. 210 ss. En un contexto "nacional" se situaron también las municipales del 25 de mayo de 2003. Véase al respecto Francisco J. Llera, "Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?", *Claves de razón práctica*. Nº 134, julio 2003. P. 12.
- 25 De un total de 312 casos entre 1979 y 1999, el 85,3% de las alcaldías correspondió a partidos de ámbito estatal, el 11,9% a partidos de ámbito no estatal, el 1,6% fue obtenido mediante coaliciones entre coaliciones electorales mixtas y el 1,3% los ostentaron partidos locales o agrupaciones de electores independientes. Guillermo Márquez, "Las coaliciones políticas...", cit. p. 232.
- 26 J. Botella y J. Capó, "La elite local española: ¿centro o periferia?", en F. Alba y F. J. Vanaclocha 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, cit. p. 234. Sobre la influencia "nacional" en la práctica de las coaliciones políticas locales, véase Guillermo Márquez Cruz, "Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales", *Anuario de Gobierno Local 2002*, p. 205. Este autor hace referencia a cómo lo más habitual es que las coaliciones se realicen de "arriba hacia abajo" en virtud, entre otras cosas, de las mismas previsiones que al respecto contienen los Estatutos de los partidos políticos.
- 27 "Las elecciones municipales traducen en general y en cierta medida la situación y la valoración de la actuación del gobierno de la nación, proyectándose más allá y permitiéndonos predecir –con las consabidas limitaciones y errores que ello puede conllevar– los resultados y los apoyos con los que cuentan los partidos a nivel nacional. El ejemplo más claro de esta situación ocurre en los comicios municipales de 1995" Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. P. 218. Dicho carácter predictivo se confirmaría en las elec-

- ciones locales de 1999 con respecto a las generales del 2000. En el mismo sentido, J. Ignacio Wert, "Poder, tiempo y espacio: las elecciones municipales y autonómicas del 28-M", *Claves de razón práctica*. N° 54, julio-agosto 1995. Pp. 24 ss; y "Las urnas de San Antonio. Los votos y el poder tras el 13-J", *Claves de razón práctica*. N° 95, septiembre 1999. P. 14.
- 28 Véase al respecto J. M. Vallés y J. Sánchez Picanyol, "Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional", en Pilar del Castillo (ed.) *Comportamiento político y electoral*. C.I.S. Madrid, 1994. P. 381.
- 29 C. Guirado Cid, *El Alcalde en la legislación española*. Trivium. Madrid, 1991. P. 317. Hay otros autores que consideran que el art. 196 sólo consagra un procedimiento "con dos fases posibles, como puede serlo el de investidura del Presidente del Gobierno, en el que se sustituye una posible segunda votación por una proclamación directa". M. Rebollo Puig, "La moción de censura en la Administración local", *REALA 227, julio - septiembre 1985*, cit. p. 473. En todo caso, el paralelismo que establece este autor no es correcto. En el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno no se sustituye una segunda votación por una proclamación directa. El art. 99 CE lo que prevé es una segunda votación 48 horas después, en la que bastará con obtener mayoría simple. Si ésta no se obtiene, han de tramitarse sucesivas propuestas durante un plazo máximo de 2 meses, tras el cual, si ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, se disuelven ambas Cámaras.
- 30 "Los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son las listas presentadas por Partidos, Federaciones, Coaliciones y Agrupaciones de electores, sin que sea posible determinar dentro de cada lista, qué candidato ha recibido más votos y es, por tanto, más representativo que su propios compañeros de lista, igualmente elegidos" (STC 31/93, de 26 de enero, FJ 3).
- 31 Hay que tener en cuenta que si se produce una renuncia de ese concejal cabeza de lista, se considera que la encabeza a efectos de elección el siguiente de la misma (art. 198 LOREG).
- 32 Véanse las propuestas que al respecto hace E. Belda, *Los representantes locales en España*, cit. pp. 192 ss.
- 33 No comparto con Cristóbal Guirado la opinión de que esta posibilidad contradice el 23.1 CE. En este artículo únicamente se recoge el derecho de los ciudadanos a participar directamente o a través de representantes en los asuntos públicos. En este caso, hay una elección directa de los concejales y son éstos los que otorgan legitimidad a la elección del alcalde, con independencia de que éste sea o no concejal. *El Alcalde en la legislación española*, cit. p. 317.
- 34 Astarloa Huarte-Mendicoa, L. *Comentarios a la LOREG*. Civitas. Madrid, 1986. P. 1700; Fernández Pacheco, I.N. "El estatuto del concejal y los grupos político municipales", *El Consultor de los Ayuntamientos*. N° 12, de 30 de junio de 1995, p. 1770.
- 35 Ésta es la doctrina que ha reiterado la Junta Electoral Central. Véase, por ejemplo, el Acuerdo de 16 de mayo de 2000.
- 36 Como señala Irene Delgado, el partido mayoritario puede quedar en minoría si no obtiene más del 45% de los votos del distrito, frente a los eventuales pactos de las formaciones políticas inmediatas que también obtienen representación. *El comportamiento electoral municipal español...*, cit. p. 153.
- 37 M. Sánchez Morón, "El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los Ayuntamientos", *Anuario de Gobierno Local 1996*. P. 189. Véase el análisis que sobre la abstención en las elecciones municipales realiza Irene Delgado, *El comportamiento electoral municipal...*, cit. pp. 84 ss.
- 38 En todo caso, hay que puntualizar diferencias notables a lo largo de todo el territorio nacional. La participación osciló entre el 61,3% de Cataluña y el máximo del 76,1% de Castilla-La Mancha. Se dio una menor movilización en las zonas más urbanas e industrializadas. Véase Francisco J. Llera, "Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?", cit. p. 13.
- 39 Por ejemplo, véase la propuesta de Mª del Pilar Bensusan Martín, *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Comares. Granada, 1999. P. 59.
- 40 F. J. Vanaclocha, "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral" en *El sistema político local: un nuevo escenario de Gobierno*, cit. p. 290.
- 41 Son muchas las aportaciones doctrinales relativas a la apertura de las listas electorales. Véanse, por ejemplo, J. R. Montero y R. Gunther, "Sistemas cerrados y listas abiertas. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España", *La reforma del régimen electoral*. C.E.C. Madrid, 1994. pp. 13 ss. En el mismo volumen, Julián Santamaría Ossorio, "Listas cerradas, abiertas y entreabiertas", pp. 113-124.; F. Santaolalla, "Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado", *Revista de Estudios Políticos*. N° 53, 1986. Pp. 29-34.
- 42 Hay unanimidad en el escepticismo con respecto a las posibilidades de las listas abiertas o del "voto de preferencia", si bien parte de la doctrina considera oportuna su aplicación en las elecciones municipales. Por ejemplo, Roberto Blanco Valdés consideraba que en dicho ámbito "la mayor cercanía y el correlativo mayor conocimiento de los candidatos por parte del cuerpo electoral es susceptible de actuar como factor de discriminación de la opción de voto de los electores". *Las conexiones políticas*. Alianza. Madrid, 2001. P. 40.
- 43 Véase al respecto O. Salazar Benítez, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Comares. Granada, 1999; y "Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos", *Teoría y Realidad Constitucional*. N° 6, 2º semestre 2000. Monográfico "La regulación jurídica de los partidos políticos". Pp. 135 ss.; Roberto Blanco Valdés, "La revolución de las primarias" en *Las conexiones políticas*, cit. Pp. 85 ss.
- 44 Pablo Santolaya Machetti, "Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura a los Alcaldes", *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en homenaje a Pablo Lucas Verdú*. Tomo IV. U. Complutense y U.Nacional Autónoma de México, 2000. P. 2802. En un sentido similar se pronuncia Mª del Pilar Bensusan Martín, la cual resalta la frustración que el sistema actual genera en los electores, al depender el alcalde de los pactos o acuerdos a que lleguen las fuerzas políticas. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*, cit. P. 43.
- 45 Se ha llegado a afirmar que la lógica de la "doble vuelta" responde a la posibilidad que tiene el elector de realizar una doble opción: una primera, hecha más con el "corazón", por el candidato preferido, y otra hecha "con la cabeza" por el "menos malo" de los dos candidatos presentes en el *ballottaggio*. Gianfranco Galdini y Guido Legnante, *Città al voto. I sindacati e le elezioni comunali*, cit. P. 230. Este sistema mayoritario y de elección directa del alcalde "con doble vuelta" es el vigente en la mayor parte de los Länder alemanes. Desde 1999 sólo se elige el alcalde por parte de los representantes municipales en Baja Sajonia, Renania Septentrional-Westfalia, el Sarre y Schleswig-Holstein. Véase Oscar W. Gabriel, "El Gobierno local en Alemania", *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en las democracias avanza-*

- das. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona, 1996. P. 258. En Gran Bretaña, de acuerdo con la *Local Government Act 2000*, es posible optar por la elección directa del alcalde, que contará o bien con un gobierno nombrado por él mismo, o bien con un *city manager* nombrado por el consejo municipal, o bien el consejo municipal presidido por el alcalde elige a un presidente del ejecutivo que puede ser revocado por el mismo. Tomás Font i Llovet, "La renovación del poder local y avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local", *Anuario de Gobierno Local 2001*. P. 35. Véanse las referencias de Derecho Comparado que realiza Javier García Fernández en "La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica", *Revista de Derecho Político*. Nº 52, 2001. Pp. 212-217.
- 46 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie B. Nº 256-1, de 7 de diciembre de 1998. Javier García Fernández hace una propuesta similar, indicando que la lista más votada, como en el caso italiano, debería obtener un 60% de escaños para garantizar que el alcalde tenga un respaldo mayoritario en el Pleno. "La elección directa de los Alcaldes...", cit. pp. 234. Sobre este tema véase también Victoriano Ramírez, M<sup>a</sup> Luisa Márquez y Antonio Palomares, "Un método para la elección directa de los alcaldes", *Revista de las Cortes Generales*. Nº 60, 2002. Pp. 241-264.
- 47 En Francia se articula este sistema en los municipios de más de 3.500 habitantes, en los que se aplica un sistema mayoritario, pero la lista ganadora sólo recibe el 50% de los escaños, mientras que el 50% restante se distribuye proporcionalmente (método d'Hondt) entre las listas que hayan obtenido al menos el 5% de los sufragios emitidos. VV.AA. *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. M.A.P. Madrid, 2000. P. 68.
- 48 Una propuesta similar hace Pablo Santolaya Machetti, añadiendo la posibilidad de elegir los concejales, al menos en los municipios por encima de un determinado tamaño, sobre base territorial, de manera que cada barrio o unidad territorial formase una circunscripción a la que se asignara un número muy reducido de Concejales, lo que produciría unos resultados muy mayoritarios. "Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura de los Alcaldes", cit. p. 2830.
- 49 Hay que tener en cuenta que la oposición del PP a estas propuestas se basa en la previsible dificultad que los populares tendrían con ese sistema para ganar en determinadas ciudades. Ya en las elecciones de 1999 al PP le resultó más complicado hacerse con apoyos externos para lograr el gobierno de instituciones locales. Le resulta más difícil concretar pactos postelectorales que a los socialistas. Por el contrario, se vería beneficiado si se aceptase su propuesta de asegurar la elección de la lista más votada. Debemos recordar que en la actualidad el PP ocupa la alcaldía de 28 capitales de provincia y más de 1300 alcaldías en toda España.
- 50 Gianfranco Pasquino había propuesto, antes de que en Italia se introdujera la elección directa del alcalde, una forma de gobierno "con responsabilidad colectiva", en la que preveía una elección con doble vuelta. En la primera el elector votaría por el consejo municipal con un sistema proporcional y con una sola preferencia. Una vez así elegido un consejo suficientemente representativo, en el segundo turno el elector podría elegir el gobierno local entre coaliciones con un alcalde designado, atribuyendo a la coalición vencedora un premio en puestos en el Consejo que aseguraría al mismo tiempo la estabilidad de la Junta y su responsabilización colectiva. "Sulle forme di governo ovvero la questione elettorale", *Amministrazione*. A. XIX, nº1/2, abril-agosto 1989. P. 115.
- 51 Tampoco en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local que ha elaborado el Ministerio de Administraciones Públicas se hace referencia alguna al régimen electoral. El Anteproyecto se puede consultar en la página web del Ministerio: [www.map.es](http://www.map.es)
- 52 Por ejemplo, F. Pallarés, tras analizar los gobiernos locales resultantes de las elecciones de 1995, llega a la conclusión de que la situación era de gran estabilidad, debido a la existencia de un gran número de mayorías absolutas y la dificultad de que se configuren mayorías alternativas. "Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995", cit. pp. 229-231. En el mismo sentido concluyen M. Sánchez Morón en "El sistema político local tras las elecciones de 1995...", cit. p. 198; F. Vanaclocha, "Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local", *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. cit. p. 219.
- 53 Consideramos como tales las capitales de provincia más las otras ciudades con más de 100.000 electores. Sobre la evolución de las elecciones locales, véase el completo estudio de Guillermo Márquez, "Las coaliciones políticas locales en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales", cit. pp. 189-253.
- 54 F. Pallarés y J. Soler, "Balance de las elecciones locales en 1995", cit. pp. 174, 177; M. Sánchez Morón, "El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los Ayuntamientos", cit. p. 193.
- 55 Como ha resaltado J. Ignacio Wert, el PP, además de no tener ninguna fuerza electoralmente relevante a su derecha con la que pactar, tenía una posición más desventajosa, al estar ocupando el gobierno central. Los pactos en el bloque de la izquierda tenían una factibilidad muy superior contra un Gobierno central de otro signo que si en el Gobierno está uno de los partidos de la izquierda. El PSOE pudo disfrutar en el proceso negociador de una mayor centralidad y recursos, al estar en la oposición nacional y porque no le pesaban los fardos de imagen que arrastraba en 1995. "Las urnas de San Antonio...", cit. pp. 21 y 23.
- 56 "Si todos los acuerdos de este tipo son *legales* y, probablemente, todos son también *legítimos*, no todos son igualmente *estéticos* ni, sobre todo, todos producen efectos igualmente beneficiosos sea para sus signatarios, sea para el sistema político... Un acuerdo más o menos homogéneo de partidos, mayoritario frente a una lista más votada que lo haya sido con poca ventaja, no es lo mismo que una amalgama heterogénea construyendo una mayoría artificial frente a un partido que se ha quedado al borde de la misma... Y estas situaciones tienen dos tipos de implicaciones. Unas, si se quiere las relativamente menos importantes, para sus protagonistas, que, por lo general, acaban pagando por los acuerdos más artificiales un precio superior a la ventaja que obtienen a corto plazo. Otras, más sensibles, para el sistema, ya que los acuerdos de este tipo suelen provocar reacciones adversas contra el sistema en quienes sienten que su voto es indebidamente excluido u objeto de transacción *non sancta*...", J. I. Wert 1999 "Las urnas de San Antonio...", cit. p. 23.
- 57 Datos extraídos del artículo de Guillermo Márquez, "Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España...", cit. p. 222.
- 58 F. Pallarés, "Las elecciones municipales de 1999 en España", cit. pp. 238-239.
- 59 Todos los datos proceden del artículo de Francisco J. Llera, "Las elecciones de 2003...", cit. pp.15-16.
- 60 Tras la constitución de los ayuntamientos, el PP logró 31 alcaldías, añadiendo a sus 27 con mayoría absoluta aquellas en que acuerda pactos con IDES (Soria), CDN (Pamplona), GIAL (Almería), además del apoyo del PSOE en Vitoria. El PSOE se hizo con otras 16, añadiendo

do a las de su mayoría absoluta Zaragoza (CHA con el apoyo del PAR), Teruel (PAR), León (UPL), Barcelona y Girona (ICV y ERC), Lleida (ICV), y Sevilla, Segovia y Guadalajara (IU), además de San Sebastián con el apoyo del PP.

61 PSOE e IU pactaron finalmente en más de 300 localidades, sobre todo mayores de 5000 habitantes.

62 De entre las medidas que se propusieron en el Acuerdo sobre un Código de Conducta en relación con el Transfuguismo en las Corporaciones locales, firmado en 1998 por el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de los principales partidos españoles, la única que finalmente ha tenido plasmación legislativa ha sido la previsión de la figura de los "concejales no adscritos", de acuerdo con la redacción dada al art. 73.3 LRBRL por la LMGL de 2003. Una figura que con anterioridad ya había sido prevista en la Ley 7/99, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; en la Ley 3/02, de 22 de marzo, de modificación de la Ley 8/87, Municipal y de Régimen Local de Cataluña; y en la Ley 1/03, de Administración Local de La Rioja.

63 El Acuerdo, que fue firmado el 23 de mayo de 2006 entre el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de las principales fuerzas políticas, incluye entre otras medidas el compromiso de los firmantes de no admitir en su grupo político local a un concejal tráfuga, así como de impedir su utilización para cambiar las mayorías de gobierno. Igualmente, se comprometen a no incluirlos en las candidaturas de cualquier elección, medida que deberá hacerse efectiva a partir de las locales y autonómicas de mayo de 2007.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. y Vanaclocha, F. J. 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Alcón, J. A. 1990. *Manual de elecciones locales*. Madrid: MAP.
- Arnaldo, E. y 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<sup>a</sup>. 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. 2003<sup>2</sup>. «Las elecciones locales», en S. Muñoz (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas.
- Coscolluela, L. y 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 y electoral*. Madrid: CIS.
- Delgado, I. y 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/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 13-37.
- Gambino, S. y 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: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- 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/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 189-254.
- Montero, J. R. y 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/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 207-246.
- Pallarés, F. y Soler, J. 1996. «Balance de las elecciones locales en 1995», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1996*. Barcelona: Marcial Pons/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 149-184.
- Ramírez, V.; Márquez, M<sup>a</sup>. L. y 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 y 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 la 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/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho 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/ Diputación de Barcelona/ Instituto de Derecho 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*. Vol. 4. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, pp. 2801-2832.
- 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.