



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **JORNADA SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL**

## **DOCUMENTO PARA EL DEBATE: EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL EN ESPAÑA: VALORACION Y PROPUESTAS DE MEJORA**

**Antonio Luis Martínez-Pujalte**  
Prof. Titular de Filosofía del Derecho.  
Universidad Miguel Hernández de Elche

Madrid, 29 de octubre de 2009

# EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL EN ESPAÑA: VALORACION Y PROPUESTAS DE MEJORA

El objeto del presente estudio es analizar los elementos esenciales del sistema electoral diseñado para las elecciones municipales por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG). Como se verá, el problema fundamental que presenta radica en el método de elección del Alcalde, que en mi opinión no resulta plenamente adecuado a la verdadera naturaleza de nuestro sistema de gobierno local tal y como ha sido configurado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), y que tiene el riesgo de generar situaciones de inestabilidad de las Corporaciones Locales y de deslegitimación de los Alcaldes electos, riesgos que se han venido produciendo efectivamente en la práctica. Se propondrán, en consecuencia, posibles fórmulas que permitan corregir estas deficiencias.

## 1. EVALUACION DEL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL VIGENTE.

El sistema electoral vigente en España para las elecciones municipales<sup>1</sup> presenta una diferencia fundamental con el de las elecciones al Congreso de los Diputados: la existencia de una única circunscripción para la elección de cada cuerpo representativo (art. 179.1 LOREG). En otras palabras, la circunscripción coincide con el ámbito territorial de cada gobierno municipal, es decir, con el municipio. Por tanto, no se plantean los problemas de pérdida de restos o de distorsión en la representación territorial asociados a la pluralidad de circunscripciones. Hay que añadir, además, que la magnitud de la mayor parte de las circunscripciones es elevada, pues los municipios de más de 2.000 habitantes -en los que reside el 93,67% de la población española<sup>2</sup>- eligen un mínimo de 11 representantes (Concejales).

---

<sup>1</sup>. Me ocupo en estas páginas únicamente del sistema electoral *municipal* en sentido estricto, es decir, del sistema de elección de los Ayuntamientos; dejando al margen otras entidades locales de ámbito territorial inferior (Entidades Locales Menores) o superior (Diputaciones Provinciales o Cabildos Insulares).

<sup>2</sup>. De los 8.111 municipios existentes en España, sólo el 28,25% (2291) tienen más de 2.000 habitantes, pero en ellos reside el 93,67% de la población (42.341.464 habitantes); mientras que en los 5820 municipios con

Con estas condiciones, parece evidente que la aplicación de la misma fórmula electoral que se usa en las elecciones al Congreso (regla d'Hondt) habrá de generar una mayor proporcionalidad. No obstante, ésta se reduce a su vez por la existencia de una barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos (art. 180 LOREG)<sup>3</sup>. Comprobemos los efectos del sistema con tres ejemplos, referidos concretamente a los resultados de las elecciones municipales de 2007 en tres municipios de diferente tamaño: Barcelona, Teruel y un municipio que sólo elige 11 concejales, Verger, en la provincia de Alicante.

#### BARCELONA

PARTIDO	% VOTOS	% ESCAÑOS	%E - %V	RATIO DE VENTAJA
PSC	29,91	34,15	+ 4,24	1,14
CIU	25,46	29,27	+ 3,81	1,15
PP	15,61	17,08	+ 1,47	1,1
IC	9,35	9,76	+ 0,41	1,04
ERC	8,81	9,76	+ 0,95	1,1
C's	3,88	0	- 3,88	0

#### TERUEL

PARTIDO	% VOTOS	% ESCAÑOS	%E - %V	RATIO DE VENTAJA
PP	35,58	38,1	+ 2,52	1,07
PSOE	31,12	33,34	+ 2,22	1,07
PAR	16,51	19,06	+ 2,55	1,15
CHA	8,57	9,53	+ 0,96	1,11
IU	4,85	0	- 4,85	0

---

menos de 2000 habitantes (el 71,75%) residen únicamente un total de 2.859.273 personas, es decir, el 6,33% de la población. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

<sup>3</sup>. Este sistema electoral no se aplica en los 932 municipios que, de acuerdo con lo previsto en el art. 29 LBRL, funcionan en régimen de concejo abierto, donde únicamente se elige al Alcalde por sistema mayoritario uninominal a una vuelta, ni en los restantes 1.651 municipios de menos de 250 habitantes, que siguen la fórmula mayoritaria de voto limitado.

## VERGER

PARTIDO	% VOTOS	% ESCAÑOS	%E - %V	RATIO DE VENTAJA
PP	33,08	36,37	+ 3,29	1,1
PSOE	29,2	36,37	+ 7,17	1,25
INDEP.	19	18,19	- 0,81	0,96
BNV	10,24	9,1	- 1,13	0,89
PSD	7,14	0	7,14	0

Fuente: Ministerio del Interior (columna 1) y elaboración propia (columnas 2 a 4).

Los tres ejemplos reflejan que el sistema ofrece una proporcionalidad casi perfecta, como muestra la ratio de ventaja -el cociente entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños-, que es muy similar para todas las formaciones políticas. De hecho, la sobrerrepresentación o infrarrepresentación de las distintas candidaturas prácticamente nunca llega al porcentaje que representa un escaño. Concretamente, en Barcelona –donde cada puesto representa el 2,44% del total- sólo obtiene una prima de un escaño el primer partido, y también el segundo, pero en este caso por el impacto de la barrera del 5%: de no existir ésta, habría obtenido un concejal Ciudadans en detrimento de CiU, y esta última formación habría quedado con el 26,83% de los escaños. En Teruel, donde cada puesto representa el 4,77% del total, ninguna formación obtiene una prima superior a un escaño; de no existir la barrera del 5%, IU habría obtenido un concejal en detrimento de Chunta Aragonesista, que habría quedado con el 4,77% de los concejales, con una infrarrepresentación también inferior al porcentaje que representa un escaño. Similar situación se da en el tercer municipio seleccionado, en el que la última formación política queda por debajo del umbral efectivo para acceder a un escaño, que para esta magnitud de circunscripción se sitúa en torno al 8%.

Se advierte, en suma, con notoria claridad, la enorme diferencia en términos de proporcionalidad entre el sistema electoral del Congreso de los Diputados y el municipal, lo que confirma que la desproporcionalidad de aquél está motivada por la pluralidad y el tamaño de las circunscripciones, y no por la fórmula electoral. Con la misma fórmula electoral, el sistema no produce aquí ningún beneficio relevante para los grandes partidos ni ningún perjuicio relevante

para los pequeños; salvo por el impacto de la barrera del 5%, que en este caso –a diferencia de lo que sucede en el Congreso-, tanto por ser una barrera más elevada como porque se aplica a circunscripciones de mayor magnitud, tiene un efecto real en una parte importante de los municipios –concretamente en los 721 municipios que tienen más de 10.000 habitantes y eligen 17 o más concejales (en cambio, en los municipios de menos de 17 concejales el umbral efectivo es superior a la barrera legal)<sup>4</sup>-, privando de representación a candidaturas que la obtendrían de no existir la barrera, y generando a veces como consecuencia indirecta una prima para uno de los partidos grandes (confiriéndole el escaño que se detrae a quien no alcanzó el 5%).

Así pues, nuestro actual sistema electoral municipal merece una valoración positiva, en cuanto permite traducir en cada Corporación municipal, con notable fidelidad, la distribución de preferencias del respectivo cuerpo electoral. Los problemas que plantea se relacionan más bien con la otra gran función de los sistemas electorales, concretamente la capacidad de generar gobiernos estables. En efecto, la proporcionalidad del sistema hace más difícil que la lista ganadora alcance la mayoría absoluta de los puestos. Así, de los 60 municipios que son capitales de provincia o tienen más de 200.000 habitantes, en 28 obtuvo alguna formación política mayoría absoluta en las últimas elecciones municipales; 17 de ellas responden a una mayoría absoluta real de los votos de los ciudadanos (es decir, a un porcentaje de sufragios superior al 50%), mientras que sólo 11 son mayorías absolutas “prefabricadas”, y aun en éstas el porcentaje de votos del primer partido se sitúa normalmente por encima del 47% (en cuatro ciudades se obtuvo la mayoría absoluta con un porcentaje más bajo, al resultar provocada por la barrera electoral, que priva de representación a una candidatura que sin la barrera la obtendría y la otorga al partido ganador: así, en Las Palmas el PSOE obtiene la mayoría absoluta con el 41,91% de los votos, que es el porcentaje más bajo de los 11 municipios referidos, porque Nueva Canarias, que queda muy cerca del 5%, no entra en el reparto de Concejales – de no existir la barrera habría obtenido uno en detrimento del PSOE, que habría quedado sin mayoría absoluta).

Un efecto relevante del sistema electoral municipal es, pues, la relativa dificultad de formar mayorías absolutas, especialmente en los municipios más importantes, pues para alcanzarla se requiere un porcentaje de votos muy próximo a la mitad de los sufragios. Por sí mismo, este efecto no merece una valoración negativa, pues también en las elecciones generales el partido ganador ha carecido de mayoría absoluta en la mayor parte de las Legislaturas, sin que ello haya generado inestabilidad alguna; la ausencia de mayoría absoluta obliga además al partido ganador a un estilo

---

<sup>4</sup>. Sigo el cálculo de Guillermo MARQUEZ CRUZ, “Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y élite política (1979-1999)”, en *Revista de Estudios Políticos*, 106 (1999), págs. 294-295.

de gobierno caracterizado por la disposición al diálogo y al acuerdo, lo que sin duda debe calificarse como positivo. Sin embargo, en el ámbito municipal este factor ha provocado, con relativa frecuencia desde las primeras elecciones municipales democráticas, que no haya gobernado el partido con mayor apoyo popular. Concretamente, y por seguir limitando el análisis a los 60 municipios que son capitales de provincia o tienen más de 200.000 habitantes, en 11 de los 32 en que no se alcanzó mayoría absoluta en 2007 ostenta la Alcaldía y gobierna el Municipio –en solitario o en coalición- un partido distinto del partido más votado.

Este hecho genera una pérdida de legitimidad de los gobiernos locales, dificultando que las elecciones cumplan una de sus funciones más importantes: legitimar a los titulares del poder político. En efecto, los ciudadanos pueden tener la sensación de que se ignora su voluntad y de que su voto no sirve para nada; y, de hecho, una de las críticas más reiteradas en la opinión pública a nuestro sistema electoral municipal se refiere precisamente a la posibilidad de que ostente la Alcaldía un partido que no ha sido el ganador de las elecciones. No puede refutarse esta crítica afirmando simplemente que “dado que el voto es un acto de otorgamiento de representación, si el segundo y el tercer partido en número de votos se ponen de acuerdo y alcanzan la mayoría absoluta es que representan más ciudadanos que el primero, y por lo tanto configuran un gobierno más legítimo que el derivado del solo hecho de haber sacado más votos”<sup>5</sup>, pues este argumento ignora que ese acuerdo entre partidos puede no responder a la voluntad de los electores, especialmente si no ha sido anunciado con anterioridad a la celebración de las elecciones<sup>6</sup>. Y, si en algunas ocasiones el apoyo de un partido a otro para que obtenga la Alcaldía resulta previsible y razonable, no es poco frecuente que se asista, especialmente en municipios más pequeños, a la formación de coaliciones de gobierno sorprendentes, en las que se otorga de facto el poder municipal a candidaturas con muy escaso respaldo, sin que a veces pueda eludirse la sospecha de que el acuerdo obedece a intereses espurios.

En realidad, la posibilidad de que ostente el gobierno municipal un partido distinto del partido más votado no es consecuencia tanto de la fórmula de asignación de escaños, sino de otra característica esencial de nuestro sistema electoral municipal: la elección indirecta del Alcalde. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 196 LOREG, el Alcalde es elegido por los Concejales entre aquellos que hayan encabezado las listas electorales; sólo en caso de que ninguno obtenga

---

<sup>5</sup>. Francesc PALLARES, “El sistema electoral local en España: balance hacia el futuro en perspectiva comparada”, en T. FONT I LLOVET (ed.), *Anuario del Gobierno local 2004. El Gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, pág. 215, quien sostiene que el sistema electoral local ha cumplido adecuadamente con la función de proporcionar legitimidad.

<sup>6</sup>. Así lo señala también Javier TORRES VELA, “Una propuesta de reforma del sistema electoral”, *Working Paper núm. 217*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2003, pág. 10, quien alude a “la poca transparencia de los pactos electorales, o mejor siempre post-electorales, que dejan a muchos electores con la sensación de que los partidos alcanzan acuerdos al margen de la voluntad de los electores”.

mayoría absoluta, se aplica un procedimiento subsidiario, consistente en proclamar Alcalde a quien haya encabezado la lista que haya obtenido mayor número de votos en las elecciones.

Naturalmente, si es la Corporación municipal quien elige al Alcalde, resulta coherente que pueda también revocar esa elección; y, de hecho, el art. 197 LOREG regula la institución de la moción de censura, de la que se ha venido haciendo uso en no pocas ocasiones. Concretamente, en la Legislatura municipal 1999-2003 se produjeron un total de 178 mociones de censura, número que se incrementó a 192 en la Legislatura siguiente seis meses antes de su finalización (del 27 de mayo del 2003 al 19 de diciembre de 2006)<sup>7</sup>. Aunque estos números parezcan bajos en términos relativos, pues sólo algo más del 2% de los Ayuntamientos cambian de gobierno municipal a lo largo de cada mandato, si se tiene en cuenta que, en los cerca de treinta años transcurridos desde el inicio de la I Legislatura de las Cortes Generales, no ha triunfado ninguna moción de censura en el Congreso de los Diputados, y sólo un total de 5 en el mismo periodo en los 17 parlamentos autonómicos, pienso que puede concluirse que nuestro sistema electoral municipal no garantiza la deseable estabilidad. Han existido incluso no pocos municipios en los que se han producido varias mociones de censura, con sucesivos relevos en la Alcaldía, a lo largo de un mismo mandato; para evitar esta posibilidad, en la reforma de la LOREG realizada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, se exigió que las mociones de censura fuesen suscritas por la mayoría absoluta de los Concejales, lo que –añadido a la previsión, ya incluida en la redacción originaria de la Ley, de que ningún Concejil podría firmar más de una moción de censura durante el mismo mandato– parecería hacer imposible una segunda moción de censura: pero incluso este obstáculo ha sido eludido mediante la renuncia de los concejales pertenecientes a candidaturas interesadas en una nueva moción y su sustitución por otros integrantes de la lista. En el año 2006, los partidos políticos con representación parlamentaria acordaron<sup>8</sup> limitar las mociones de censura durante el primer y último año de mandato –para lo que se exigiría que, en esos periodos, fuesen suscritas y votadas por las dos terceras partes de los concejales–, pero esta reforma legislativa, que debería haber sido instrumentada a través de una Proposición de Ley, no llegó a presentarse en las Cortes.

Hay que añadir, por lo demás, que buena parte de las mociones de censura referidas –concretamente, 59 de las 178 que se produjeron entre 1999 y 2003, 77 de las 192 entre mayo de 2003 y diciembre de 2006 ó 39 de las 129 registradas en los dos primeros años de la actual Legislatura– se encuentran asociadas a casos de transfuguismo. Se denomina “transfuguismo”, en términos generales, al abandono por un representante electo de la formación política con que

---

<sup>7</sup>. Datos ofrecidos por el Ministerio de Administraciones Públicas en la reunión de la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo celebrada el 19 de diciembre de 2006, que son los más completos que conozco sobre esa Legislatura: [http://www.map.es/prensa/notas\\_de\\_prensa/notas/2006/12/20061219.html](http://www.map.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2006/12/20061219.html). En los dos primeros años de la Legislatura 2007-2011 se han producido ya un total de 129 mociones de censura.

<sup>8</sup>. En la reunión de la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo celebrada el 11 de julio de 2006: [http://www.map.es/prensa/notas\\_de\\_prensa/notas/2006/07/2006\\_07\\_11.html](http://www.map.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2006/07/2006_07_11.html).

concurrió a las elecciones, alterando en consecuencia la correlación de fuerzas resultante de las mismas; en el ámbito local, este fenómeno ha suscitado una especial preocupación, debido a la relativa frecuencia con que se ha producido, normalmente con la finalidad de sustituir un Gobierno municipal por otro, y en muchas ocasiones bajo la influencia de intereses espurios, todo lo cual genera un evidente desprestigio de los gobiernos locales. Y, aun cuando no cabe descartar que en algún caso esta conducta pueda ser la respuesta al cambio de orientación o a la ruptura de los compromisos electorales por parte de una formación política, en la generalidad de las ocasiones son el concejal tráfuga y quienes se benefician de su conducta los que traicionan la voluntad del electorado. Por todo ello, y en respuesta a esta preocupación, el Ministro de Administraciones Públicas y la práctica totalidad de los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales suscribieron en 1998 un “Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales”, conocido habitualmente como Pacto Antitransfuguismo, que posteriormente ha sido renovado en dos ocasiones (2000 y 2006). Sin embargo, ni ese acuerdo político, ni la reforma del art. 73.3 LBRL llevada a cabo en 2003 en cumplimiento del mismo -por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del Gobierno local (en adelante, LMGL)-, que crea la figura del Concejal no adscrito y prohíbe que los concejales que abandonan su formación política de origen pasen a otro Grupo municipal o constituyan uno nuevo, han conseguido detener la práctica del transfuguismo<sup>9</sup>.

En definitiva, pues, lo que permite que se produzcan todas las situaciones descritas (gobierno por un partido distinto del más votado, mociones de censura, transfuguismo) es una nota esencial que –como imitación del sistema parlamentario de gobierno- caracteriza a nuestras Corporaciones locales: la existencia de una relación de confianza entre el Alcalde y el Pleno de la Corporación<sup>10</sup>. Es el Pleno de la Corporación municipal el que, como si de un Parlamento se tratara, elige al Alcalde (salvo en el procedimiento subsidiario del art. 196.c LOREG), es decir, al presidente del Gobierno municipal, que –tal y como disponen los arts. 23 y 126 LBRL- nombra y separa libremente a los miembros de su Gobierno (los cuales pueden incluso, en el régimen de los municipios de gran población establecido por la LMGL, no tener la condición de Concejales: art. 126.2 LBRL); y el Pleno tiene la posibilidad de revocar o confirmar posteriormente esa confianza

---

<sup>9</sup>. Sobre esta materia recomiendo el interesante trabajo de Esther SEIJAS, “Mutación de los resultados del sistema electoral: la práctica del transfuguismo político”, en Francesc PAU (ed.), *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1999, págs. 119-145, que analiza las consecuencias negativas del transfuguismo, llegando a calificarlo como un fenómeno “pernicioso” para el sistema político.

<sup>10</sup>. Esta naturaleza “parlamentaria” de nuestro sistema de gobierno local, más intensa todavía en el régimen de los municipios de gran población establecido por la LMGL, ha sido observada por la generalidad de la doctrina: cfr. vg. Guillermo MARQUEZ CRUZ, *Política y gobierno local. La formación de gobierno en las Entidades locales en España*, prólogo de J. Vilas, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, págs. 46-61; Octavio SALAZAR BENITEZ, “Las elecciones locales y sus efectos en el sistema de gobierno municipal”, en *Administración e Ciudadanía. Revista da Escola Galega de Administración Pública*, 1 (2006), págs. 153-154.

otorgada al Alcalde, a través de dos instituciones clásicas del parlamentarismo que la LOREG exporta a las Entidades locales: la moción de censura constructiva (art. 197) y la cuestión de confianza (art. 197 bis). Se ha olvidado, sin embargo, otro elemento tradicionalmente integrante del parlamentarismo, como es la facultad de disolución anticipada de la asamblea por el titular del Ejecutivo.

Esta última omisión permite advertir las limitaciones de la “parlamentarización” del sistema de gobierno municipal, pues, en el sistema parlamentario, la facultad del Parlamento de censurar al Presidente tiene como razonable contrapeso la facultad del Presidente de disolver el Parlamento: es decir, la relación de confianza que une a Parlamento y Gobierno ha de ser mutua; y no unidireccional como sucede en las Corporaciones Locales, en las que el Alcalde no tiene la facultad de disolver la Corporación, entre otras razones porque propiamente no existe diferencia entre Alcalde y Corporación. Y este es el verdadero problema: se han importado instituciones diseñadas para vertebrar la relación entre dos poderes diferentes del Estado –el Poder Legislativo (que es el que eligen los ciudadanos) y el Poder Ejecutivo-, aplicándolas a la regulación de las relaciones internas entre lo que no son más que dos órganos de una y la misma Administración. Porque no cabe olvidar que a través de las elecciones locales no se conforman dos instituciones diferentes –Parlamento y Gobierno- ni por tanto dos poderes diferentes –Ejecutivo y Legislativo-, sino una única institución, de naturaleza administrativa, carente de potestad legislativa –que es la razón de ser del Parlamento-, y en cuyo seno sólo existe una distribución de funciones, y no una auténtica división de poderes<sup>11</sup>, pues el único poder que ejerce la Corporación Local es el ejecutivo. Así pues, la referida “parlamentarización” de las Corporaciones Locales –y, concretamente, la relación de confianza entre el Alcalde y el Pleno- carece propiamente de sentido.

Hay que añadir, además, que de ese poder ejecutivo local el principal titular, en el sistema de régimen local instituido por nuestra legislación, es el Alcalde -como se refleja ante todo en la amplitud de sus competencias, a tenor de los arts. 21 y 121 LBRL-, lo que ha llevado a calificar nuestro sistema de gobierno local como “semipresidencialista”<sup>12</sup>. Esta es otra diferencia con el sistema parlamentario, en el que el titular del principal poder político –la potestad legislativa- es el Parlamento. Por ello, si se considera adecuada la elección directa de los ejecutivos locales (en lugar de que sean designados por instancias de gobierno superiores, y tengan por tanto una

---

<sup>11</sup>. Así lo ha señalado Octavio SALAZAR BENITEZ, “Las elecciones locales...”, cit., pág. 154.

<sup>12</sup>. Guillermo MARQUEZ CRUZ, *Política y gobierno local*, cit., págs. 46-61, quien califica nuestro sistema de gobierno local como “semipresidencialista” desde el punto de vista del rol del Alcalde y como “parlamentario” en relación con las funciones y organización del Pleno: es fácil advertir que, en realidad, ante lo que nos encontramos es ante un sistema incoherente, entre otras razones porque lo propio de un sistema “semipresidencialista” es que el Presidente sea elegido directamente por los ciudadanos. Ha observado también este carácter híbrido de nuestro sistema de gobierno local Benigno PENDAS, “El sistema electoral en las elecciones locales”, en VARIOS, *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1993, págs. 573-574.

legitimidad democrática sólo indirecta, lo que también sería hipotéticamente posible), parece lógico que tal elección se proyecte principalmente sobre la figura del Alcalde.

Así pues, el actual sistema de elección indirecta del Alcalde resulta en mi opinión desacertado, como se adelantó, por dos razones principales: porque no resulta conforme a la naturaleza de nuestro sistema de gobierno local, y porque puede generar –y genera efectivamente en la práctica- situaciones de inestabilidad y deslegitimación de los ejecutivos locales. Si se tiene en cuenta además que las elecciones locales tienen una limitada naturaleza política, pues en ellas no se confrontan principalmente programas políticos de gobierno, a diferencia de lo que sucede en las elecciones generales, por lo que adquiere un mayor relieve la personalidad individual de los candidatos; y que a través de las elecciones locales se configura el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, lo que sin duda aconseja el mayor grado posible de intervención directa de los ciudadanos en su conformación, se puede concluir que existen buenas razones para que el Alcalde deba contar con la confianza, no del Pleno municipal, sino del cuerpo electoral de manera inmediata.

De hecho, la elección directa de los Alcaldes –prevista ya, si bien sólo como una de las posibles opciones, por el art. 140 CE, al disponer que “los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos”- comienza a ser en nuestro país una demanda cada vez más presente en la opinión pública, que ha formado parte de los programas electorales de diversas formaciones políticas. Como se verá con más atención en el epígrafe siguiente, con la introducción de un mecanismo de elección directa del Alcalde se resolverían los problemas de los gobiernos locales que se han venido examinando en las páginas anteriores.

## 2. LA ELECCION DIRECTA DEL ALCALDE: POSIBLES FÓRMULAS.

En el año 2004, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa constató que “en Europa se ha producido, en los últimos años, un movimiento continuado hacia la elección directa del ejecutivo local” y que existe una “decidida y desde luego creciente preferencia en favor de la elección directa”<sup>13</sup>. Los argumentos de quienes se inclinan por la elección directa de la máxima autoridad local tienden a subrayar, fundamentalmente, su mayor legitimidad

---

<sup>13</sup>. Cfr. el Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa “Ventajas e inconvenientes de la elección directa del ejecutivo local a la luz de los principios de la Carta Europea de Autonomía Local”, así como la Recomendación 151(2004), de 27 de mayo, sobre la misma materia; las citas literales corresponden al apartado 2.a) de la Recomendación y el apartado 120 del Informe. Una evolución particularmente significativa se ha producido en Alemania, donde en los años 90 se generalizó la elección directa del Alcalde (el último Estado en establecerla fue Renania-Westfalia, en 1999), que con anterioridad sólo existía en Baviera y Baden-Wurtemberg; ha estudiado este proceso Silvia DIEZ SASTRE, “La elección directa del Alcalde en Alemania”, en *Anuario del Gobierno local 2004*, cit., págs. 233-251.

democrática, así como que con ella se produce una mayor identificación entre el Alcalde y los ciudadanos, y que contribuye a la estabilidad del gobierno municipal.

Conviene no ignorar, sin embargo, que también existen posiciones críticas a la elección directa de los Alcaldes. Los argumentos de los oponentes ponen de relieve, fundamentalmente, que la elección directa provocaría una excesiva concentración del poder en una sola persona, especialmente si el Alcalde no puede ser cesado por la Corporación municipal y sólo responde ante el electorado; agudizaría la tendencia al bipartidismo, reduciendo a los pequeños partidos a un papel cada vez más marginal; podría producir una situación de inestabilidad y parálisis del Gobierno municipal en aquellos casos en que el Alcalde no contase con el respaldo de la mayoría absoluta de la Corporación; podría ocasionar un debilitamiento de los partidos políticos, favoreciendo el incremento de las candidaturas independientes, e incluso de Alcaldes de signo populista, que podrían ganar las elecciones por su popularidad e imagen, pero serían incapaces de llevar a cabo una buena gestión; y, concretamente en España, plantearía el problema de su heterogeneidad con respecto a las elecciones generales y autonómicas, lo que podría ocasionar una erosión de la legitimidad de los cargos no elegidos directamente (presidentes de Comunidades Autónomas y presidente del Gobierno) <sup>14</sup>.

En nuestro país, la mencionada tendencia europea en favor de la elección directa ha tenido su reflejo, como se ha señalado más arriba, en los programas electorales de distintas formaciones políticas, en especial de los dos principales partidos. Concretamente, el Partido Popular ha venido defendiendo la elección como Alcalde del candidato de la lista más votada, que –como se examinará posteriormente- es una de las posibles modalidades de la elección directa, si bien este partido no ha concretado de forma detallada los términos en que se articularía su propuesta. Pero la formación que ha apostado con mayor fuerza por la elección directa de los Alcaldes ha sido el PSOE, por lo que llama poderosamente la atención que se haya olvidado de esta reivindicación en los últimos años. Así, en 1998 el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso presentó una Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General – que no llegó a ser tramitada- con la que pretendía establecer un sistema de elección directa del Alcalde a dos vueltas<sup>15</sup>, al que más adelante me referiré. En la siguiente Legislatura, esta propuesta fue sustancialmente recogida en la Proposición no de Ley sobre las ciudades, las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana presentada también por el Grupo Parlamentario Socialista, que

---

<sup>14</sup>. Cfr. vg. Benigno PENDAS, "El sistema electoral en las elecciones locales", cit., pág. 574; Informe del Consejo de Europa "Ventajas e inconvenientes de la elección directa...", cit., nn. 80-117; Francesc PALLARES, "El sistema electoral local en España...", cit., págs. 211-230, que defiende una posición netamente crítica a la elección directa a partir de argumentos como los señalados, pero sobre todo insistiendo en que el actual sistema no plantea problema alguno, lo que a la luz de cuanto hemos visto en el epígrafe precedente resulta cuando menos discutible.

<sup>15</sup>. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, nº 256-1, 7 de diciembre de 1998.

sería aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, si bien en el texto consensuado por los dos principales partidos y aprobado por el Congreso desaparece la referencia a la modificación del sistema electoral<sup>16</sup>. Finalmente, en el programa electoral del PSOE para las elecciones generales de 2004 se recoge explícitamente el compromiso de instituir un sistema de elección directa del Alcalde a dos vueltas, que –una vez ganadas las elecciones- se convierte en un compromiso del nuevo Gobierno, anunciado tanto por la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia como por el Ministro de Administraciones Públicas en las comparecencias ante el Congreso de los Diputados y el Senado para anunciar las líneas generales de las políticas de sus respectivos Departamentos<sup>17</sup>. Posteriormente, sin embargo, el Primer Borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno local, publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas en enero de 2005, se expresa de forma más dubitativa sobre esta posibilidad, que desaparecerá ya por completo del texto definitivo -publicado unos meses después<sup>18</sup>-, y no volverá a ser planteada por el Gobierno ni por el Partido Socialista.

Pues bien, aunque sin duda una modificación tan profunda de nuestro sistema electoral municipal exige una detenida reflexión y debería ser consensuada al menos por las dos principales formaciones políticas, mi posición es desde luego claramente favorable a la idoneidad de un mecanismo de elección directa, por las razones que se han venido apuntando, principalmente las dos siguientes. En primer lugar, la elección directa resolvería los problemas de inestabilidad y deslegitimación de los Gobiernos locales examinados en el epígrafe anterior, reforzando por el contrario la legitimidad democrática de los Alcaldes. En segundo lugar, la elección directa es más adecuada a la verdadera naturaleza del sistema de gobierno local -caracterizado por configurar al Alcalde como titular principal del poder municipal, de carácter únicamente ejecutivo-, lo que justifica perfectamente la diferencia entre el sistema de elección del Alcalde y los de otras altas

---

<sup>16</sup>. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie D, nº 474, 27 de enero de 2003, págs. 5-8 (texto originario) y nº 507, 18 de marzo de 2003, págs. 5-7 (texto aprobado por el Congreso). En su intervención ante el Pleno del Congreso para presentar la Proposición no de Ley, el Diputado del Grupo Socialista Alvaro Cuesta señaló que la renuncia a la modificación del sistema electoral se había hecho “en aras del consenso”, pero precisó: “no renunciamos políticamente a ello, y presentaremos en su día una proposición de ley con texto articulado” (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VII Legislatura, nº 233, 11 de marzo de 2003, pág. 11907). Esa Proposición de Ley no llegó a ser presentada finalmente. Recordemos, por lo demás, que esta Proposición no de Ley es la que dio lugar a que el Gobierno remitiera a la Cámara el Proyecto de Ley de medidas de modernización del Gobierno local, que se convirtió en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

<sup>17</sup>. Cfr. vg. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VIII Legislatura, nº 21, 10 de mayo de 2004, pág. 5 (Comparecencia de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia ante la Comisión Constitucional) y *Diario de Sesiones del Senado*, Comisiones, VIII Legislatura, nº 50, 27 de septiembre de 2004, pág. 5 (Comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Entidades Locales).

<sup>18</sup>. Cfr. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, 2005, págs. 102-104; *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, 2005, pág. 94: “En general, puede sostenerse que el vigente sistema electoral español garantiza un grado suficiente de representación del pluralismo político y la gobernabilidad de las instituciones locales”.

magistraturas –Presidentes de Comunidades Autónomas y presidente del Gobierno-, pues la naturaleza de estas últimas es esencialmente diferente a la del Alcalde: en estos casos se trata de los jefes del poder ejecutivo en el seno de un sistema de gobierno parlamentario, en el que la titularidad del principal poder político –la potestad legislativa- reside en la Asamblea elegida por los ciudadanos (unida con el jefe del ejecutivo por una relación mutua de confianza). Por lo demás, los problemas relacionados con la imposibilidad de remoción del Alcalde, con la agudización del bipartidismo o con el riesgo de proliferación de Alcaldes populistas dependen, en último término, de cómo se configure el sistema de elección directa, y podrían ser resueltos si se diseña correctamente.

Porque hay que tener en cuenta que bajo la expresión “elección directa del Alcalde” pueden englobarse en realidad muy diversos sistemas electorales posibles. En efecto, la elección del Alcalde puede ser a una vuelta, a dos vueltas o bajo alguna modalidad de voto ordinal<sup>19</sup> (como es bien sabido, en las elecciones de carácter uninominal se conocen todas esas variantes); y puede estar vinculada a la elección de los Concejales o ser independiente de ésta. El diseño de los métodos de elección directa del Alcalde puede ser pues muy variado. Trataré de exponer a continuación algunas posibles opciones, señalando las ventajas e inconvenientes que en mi opinión presenta cada una de ellas. No me voy a ocupar, sin embargo, de sistemas con voto ordinal, pues –aun reconociendo que presentan ventajas desde el punto de vista teórico- pienso que su enorme complejidad hace inviable su adopción en España<sup>20</sup>.

#### A) Elección conjunta de Alcalde y Concejales en una sola vuelta.

1. La variante a la que denominaré A1 consiste sencillamente en designar como Alcalde al candidato de la lista más votada, esto es, en generalizar lo que hoy es el procedimiento subsidiario del art. 196.c LOREG. Para ello se emplearía el mismo procedimiento electoral actualmente vigente, si bien sería aconsejable que, en la papeleta, se especificase expresamente que quien encabeza la lista es candidato a Alcalde, y no sólo a Concejales, lo que haría más patente la naturaleza de la elección. De este modo, con cada papeleta se emitirían en realidad dos votos, un voto uninominal para la elección del Alcalde y un voto de lista para la elección de los Concejales; asignándose el puesto uninominal con el sistema de mayoría relativa, como el que se emplea en

---

<sup>19</sup>. Siguiendo a Carmen ORTEGA, *Los sistemas de voto preferencial: Un estudio de 16 democracias*, prólogo de J. Montabes, Madrid, CIS, 2004, págs. 34-35, entiendo por sistemas de voto ordinal aquellos que permiten otorgar el voto a candidatos presentados por distintos partidos políticos, normalmente expresando un orden de preferencia entre ellos.

<sup>20</sup>. Cfr. sobre esta cuestión Victoriano RAMIREZ – Antonio PALOMARES – María Luisa MARQUEZ, “Un método para la elección directa de Alcaldes”, en *Revista de las Cortes Generales*, 60 (2003), págs. 243-261, que exponen diversos sistemas de voto ordinal y diseñan uno concreto. Hay que tener en cuenta además que, por su propia naturaleza, estos sistemas sólo serían aptos para una elección separada de Alcalde y Concejales, que, por las razones que se indicarán más abajo en el texto, puede no ser la mejor opción.

las elecciones parlamentarias en el Reino Unido o Estados Unidos –de forma que el candidato a la Alcaldía con más votos resultaría proclamado Alcalde-, y los puestos de lista con la fórmula d'Hondt.

La variante A1 tiene la ventaja de su sencillez, y de que apenas introduce cambios en un sistema electoral al que los ciudadanos ya se encuentran acostumbrados (por ello mismo, las modificaciones legislativas que requeriría su introducción serían mínimas): las elecciones municipales continuarían produciéndose de forma idéntica a la actual, con la única salvedad de que, una vez celebradas, desaparecería la elección del Alcalde que actualmente se realiza en el primer Pleno del nuevo Ayuntamiento, siendo sustituida por la proclamación automática del candidato a Alcalde perteneciente a la candidatura más votada. Por lo demás, la elección conjunta del Alcalde y los Concejales permitiría que, en caso de renuncia o fallecimiento del Alcalde, accediese a la Alcaldía el que hubiese ocupado el siguiente puesto de la lista, de tal forma que no sería en ningún caso necesaria (salvo en el supuesto excepcional ya contemplado hoy por el art. 183.1 LOREG) la celebración de una nueva elección antes de la finalización del mandato.

Esta variante presenta, sin embargo, algunos inconvenientes relevantes. En primer lugar, puede generar una cierta inestabilidad en el Gobierno municipal, pues, si bien es cierto que el Alcalde es el principal titular del poder municipal, no lo es menos que algunas competencias importantes se encuentran residenciadas en el Pleno (como, por ejemplo, la aprobación de los Presupuestos, de la plantilla de personal o de los planes urbanísticos: arts. 22 y 123 LBRL), por lo que, si el Alcalde no contase con el apoyo del Pleno, existiría el riesgo de una parálisis en el funcionamiento de la Corporación. Aun cuando no debe exagerarse el peso de esta objeción –pues nada hay de malo en que el Alcalde se vea obligado a negociar con los grupos políticos las decisiones más importantes-, la realidad es que el sistema que estamos examinando permite que el Alcalde tenga un respaldo extremadamente escaso del Pleno, pues para ser Alcalde basta con ser el candidato más votado, aun cuando sea con un porcentaje muy exiguo de los votos y por tanto del número de Concejales de la Corporación (en el municipio alicantino de San Fulgencio, por ejemplo, con los resultados electorales de 2007 habría correspondido la Alcaldía al PSOE, que fue la formación política más votada, pero obtuvo tan sólo el 21,93% de los sufragios y el 23,08% de los concejales, es decir, 3 de un total de 13). Y esta reflexión nos lleva a la segunda debilidad de esta alternativa: no necesariamente el candidato con mayor número relativo de votos es el que la mayor parte de la población prefiere como Alcalde; continuando con el ejemplo, es posible que en San Fulgencio los votantes de las tres candidaturas independientes, que obtuvieron en total siete concejales, prefirieran como Alcalde a un candidato distinto del presentado por el Partido Socialista (de hecho, muy probablemente la introducción de este sistema provocaría un mayor recurso al voto útil y a la concentración del voto en los dos principales partidos, generando una menor pluralidad

en la representación municipal). En otras palabras, esta opción no garantiza, en mi opinión, que la designación del Alcalde responda realmente a la voluntad del electorado, que es lo que se trata de lograr.

Por lo demás, si con esta variante se produjesen los resultados de las elecciones municipales de 2007, cambiaría el Alcalde en 11 de los 60 municipios que son capitales de provincia o tienen más de 200.000 habitantes, pasando en todos los casos al Partido Popular, que como se ve es la formación política más perjudicada *a priori* por el actual sistema de elección indirecta.

2. Para resolver los inconvenientes que plantea el procedimiento que se acaba de explicar, puede ser razonable una ligera corrección del mismo, a la que denominaré variante A2, que se encontraba apuntada por el Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, y que ha sido utilizada también en otros países. Se trata de ofrecer la posibilidad de “vincular” las listas, de suerte que los votos obtenidos por una candidatura se sumen a otra a efectos únicamente de la elección del Alcalde. Ahora bien, en la propuesta recogida en el citado Borrador, la vinculación entre listas consistía simplemente en “comunicar a la Administración electoral que apoyan como alcalde al cabeza de la lista más votada entre las vinculadas”<sup>21</sup>, lo que vendría a implicar que el votante de una lista vinculada no sabe en realidad a qué candidato a Alcalde está votando, pues su voto puede servir para otorgar la Alcaldía al candidato de otra formación política distinta de la que el eligió. Para que pueda hablarse propiamente de elección directa es preciso, sin embargo, que el Alcalde cuente con el respaldo explícito de la mayoría de los ciudadanos; la opción por la vinculación habría de exigir, por tanto, que la candidatura que está dispuesta a ceder sus votos a otra renuncie al propio candidato a Alcalde para sustituirlo por el de aquélla: en las papeletas de la lista que ha renunciado a optar a la Alcaldía figuraría, en consecuencia, como candidato a Alcalde el de aquélla a la que se ha vinculado (con expresión de su candidatura de origen) y como candidatos a Concejales los propios, de modo que los votantes sabrían en todo caso a quién están votando como Alcalde.

---

<sup>21</sup>. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Borrador del Libro Blanco*, cit., pág. 102.

Un ejemplo práctico servirá para aclarar el sentido de esta variante. En la ciudad de Cáceres, las elecciones municipales de 2007 arrojaron los siguientes resultados:

CANDIDATURA	VOTOS
PARTIDO POPULAR	22.811
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	19.541
FORO CIUDADANO DE CACERES	3.236
IZQUIERDA UNIDA	2.667

**Fuente: Ministerio del Interior.**

Supongamos que Izquierda Unida tiene la convicción de que –como sucedía en muchos otros municipios de nuestro país- no tiene opciones reales de alcanzar la Alcaldía-, pero no quiere facilitar que la obtenga el Partido Popular. Pues bien, tiene la posibilidad de vincular su lista a la del PSOE, de forma que en las papeletas de Izquierda Unida figuraría como candidata a la Alcaldía “Carmen Heras Pablo (PSOE)”, seguida de la propia lista de Concejales. A efectos de la elección del Alcalde, los votos de Izquierda Unida son considerados como si fueran del PSOE, de suerte que al PSOE se le contabilizan 22.208 votos. Si también el Foro Ciudadano de Cáceres vincula la lista por el mismo procedimiento, al PSOE se le asignan 25.444 votos, por lo que la candidata del PSOE a la Alcaldía se convierte en la más votada. En cambio, si el Foro Ciudadano de Cáceres decide, para preservar su independencia, no vincular la lista a la de otra formación política y presentar su propio candidato a Alcalde, resultaría elegido el candidato del Partido Popular, que tiene más votos que la suma de los obtenidos por el PSOE e IU. Por supuesto, a efectos de la elección de Concejales los votos de cada candidatura se seguirían computando por separado, adjudicándose los escaños con la fórmula d’Hondt como en la actualidad.

Como muestra con claridad el ejemplo examinado, con la variante A2 se garantiza -en mayor medida que con la variante A1- que la elección del Alcalde responda a las preferencias de los ciudadanos, pues todas las fuerzas políticas han tenido la oportunidad de expresar su preferencia para la Alcaldía y todos los ciudadanos la oportunidad de respaldar una u otra preferencia, aun votando para la conformación de la Corporación a un partido distinto de aquel al que pertenece el candidato que prefieren como Alcalde. Asimismo, la gran ventaja de la variante A2 consiste en que exige que las opciones y pactos de los distintos partidos políticos para la formación de los gobiernos municipales sean sometidos de forma clara y transparente al electorado. Como se ha dicho respecto al sistema de dos vueltas, que más adelante

examinaremos, pero sirve igualmente para esta variante, “las alianzas y la conformación de mayorías que ahora se establecen intramuros del Ayuntamiento estarían sometidas al veredicto popular”<sup>22</sup>. En otras palabras, se exigiría a los distintos partidos que se retraten, de modo que, si una formación política quiere dar sus votos a un determinado candidato a Alcalde y pactar con él la participación en el futuro gobierno municipal en caso de victoria, ha de hacerlo con anterioridad a la celebración de las elecciones y hacerlo constar en la papeleta. Por lo demás, este sistema reduciría el recurso al voto útil que sin duda provocaría la variante A1, y haría posible una mayor pluralidad en la conformación de los Ayuntamientos. Finalmente, otra ventaja clara de este sistema radica en que favorecería la cultura del pacto, todavía con mayor intensidad que el sistema actual, pues los grandes partidos, al no saber si alcanzarán la mayoría absoluta de los votos dirigidos a candidaturas, procurarán pactar con formaciones pequeñas para que los votos obtenidos por éstas se les sumen.

Hay que reconocer, sin embargo, que esta variante –y este es su principal inconveniente- no casa demasiado con la cultura política de nuestro país, en la que no es frecuente que los partidos, ni siquiera los más pequeños, estén dispuestos a reconocer que no van a ganar las elecciones, por lo que tampoco suelen adelantar al momento preelectoral sus preferencias sobre posibles pactos. Y, naturalmente, el sistema fracasa si son muy escasos los partidos que optan por la vinculación, pues en tal caso se convierte en un mecanismo de simple elección del candidato de la lista más votada (es decir, en la variante A1, con los inconvenientes examinados); concretamente, el riesgo de inestabilidad de los Gobiernos municipales que advertíamos en la variante A1 sólo se corregiría en la variante A2 en la medida en que fuese más frecuente el recurso a la vinculación y, por tanto, al pacto entre las formaciones políticas para compartir las responsabilidades de gobierno. Por otro lado, trasladándonos al punto de vista de los electores, hay que afirmar asimismo que nuestra costumbre electoral –en la que no existe, por ejemplo, el voto ordinal, y en la que es muy infrecuente que se opte por candidatos de distintas formaciones en la única elección en que se ofrece esa posibilidad (el Senado)- no facilita que los ciudadanos puedan sentirse inclinados a votar a dos partidos diferentes, como sucedería en este caso, pues sobre todo los electores de los partidos pequeños se verían obligados a escoger una papeleta en la que el candidato a Alcalde pertenece a un partido político y los candidatos a Concejales a otro.

Debe advertirse, por lo demás, que esta variante permite que se produzca una curiosa distorsión, consistente en que la candidatura que alcanza la mayoría absoluta de los Concejales no obtenga la Alcaldía. Este efecto, que no parece muy razonable en un sistema que une la elección del Alcalde y de los Concejales, es debido sobre todo al impacto de la barrera del 5%; en efecto,

---

<sup>22</sup>. Emilio CARRILLO BENITO – José Carlos CUERDA, *La modernización del gobierno local. Oportunidades y riesgos de la Ley 57/2003*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, pág. 103.

especialmente en aquellos casos en que alguna de las candidaturas resulta excluida del reparto de Concejales habiendo quedado cerca del 5% de los sufragios, la consecuencia indirecta de la barrera es, como ya se advirtió, una prima para el partido más votado, que le permite alcanzar la mayoría absoluta de los Concejales aun cuando se encuentre varios puntos por debajo del 50% de los votos. Puede perfectamente suceder, entonces, que para la elección de Alcalde obtenga más votos el candidato de una lista distinta de aquella que obtuvo la mayoría absoluta de los Concejales, al sumársele los votos de otras candidaturas vinculadas.

Trataré de mostrarlo con dos ejemplos basados en los resultados de las últimas elecciones municipales. En Cuenca el PP obtuvo la mayoría absoluta de los Concejales con el 46,97% de los votos (12.392), gracias a la presencia de una candidatura (Centro Democrático Liberal) que, con el 4,18% de los votos, habría obtenido un Concejal, quitándolo al PP, si no hubiera existido la barrera. Pues bien, si, aplicándose el sistema que estamos examinando, Izquierda Unida (que sí superó la barrera) y Centro Democrático Liberal hubieran vinculado sus listas a la del PSOE, ello sumaría un total de 13.055 sufragios, que supera los obtenidos por el PP, luego la Alcaldía correspondería al PSOE, teniendo el PP la mayoría absoluta de los Concejales. Por su parte, en Aranjuez el PSOE obtuvo la mayoría absoluta con el 44,1% de los sufragios (10.474) en circunstancias similares (por la presencia de una candidatura, Candidatura Comunista para el Progreso de Aranjuez, que, con el 4,19% de los votos, habría obtenido un Concejal en detrimento del PSOE de no existir la barrera): en este caso, si el PP y la Agrupación Ciudadana Independiente para Aranjuez, que sí superó la barrera, hubiesen vinculado sus listas, sumarían más votos (10.663) que los del Partido Socialista, luego –siempre y cuando ninguna otra lista se hubiese vinculado a la del PSOE- resultaría elegido Alcalde el candidato del Partido Popular, teniendo el PSOE la mayoría absoluta de los Concejales. Como puede advertirse, este caso es distinto al anterior: aquí sucede que dos candidaturas que obtienen Concejales suman más votos que el partido ganador, y sin embargo –como consecuencia de la prima mencionada- menos Concejales.

Parece razonable, pues, para evitar esta distorsión, introducir dos correcciones en el sistema que se ha examinado. Por un lado, no serían contabilizados, tampoco a efectos de la elección del Alcalde, los votos obtenidos por candidaturas que no superan la barrera. Parece lógico que, si determinadas candidaturas no son tenidas en cuenta para el reparto de los Concejales debido a su escaso respaldo electoral, no lo sean tampoco para sumar sus votos al candidato a Alcalde de otra lista. Esta corrección permite que resulte elegido Alcalde el candidato del partido que tiene la mayoría absoluta de los Concejales en el ejemplo de Cuenca. Si, aun con esta corrección, se produce un supuesto en que un partido que obtiene la mayoría absoluta de los Concejales no alcanza la Alcaldía (el ejemplo de Aranjuez), la segunda corrección consistiría en otorgar en ese caso el concejal que proporciona la mayoría absoluta a la lista cuyo candidato a

Alcalde ha sido el más votado (es decir, en Aranjuez el PP obtendría un Concejal más en detrimento del PSOE): la prima de un escaño se trasladaría de la lista más votada a la lista que obtiene la Alcaldía.

Por lo demás, y habida cuenta de que la opción por la vinculación es una decisión libre de las formaciones políticas que puede obedecer a muy diversas motivaciones, resulta imposible una estimación de los efectos que tendría la adopción de esta variante. Pero pueden intuirse si se advierte que, de los 11 municipios que son capitales de provincia o tienen más de 200.000 habitantes en los que el PP fue el partido más votado y no obtuvo la Alcaldía (y en los que la obtendría de haberse aplicado la variante A1), al menos en 7 de ellos encontramos una formación de izquierdas que obtiene Concejales pero sin posibilidades reales de ganar, que razonablemente habría optado por la vinculación a la lista de izquierdas con mayores opciones de victoria, proporcionándole en consecuencia la Alcaldía. Mayores dudas suscitan los supuestos en que las formaciones que han otorgado la mayoría al PSOE son de carácter independiente o regionalista (como Cáceres o Palma de Mallorca), que probablemente serían más reticentes a la vinculación – es decir, a desvelar sus preferencias antes de las elecciones-, o en que el peso de las dos formaciones de izquierda es muy parejo, como es el caso de Pontevedra.

#### B) Elección del Alcalde a dos vueltas, vinculada a la elección de los Concejales.

Para otorgar una mayor legitimidad a la elección del Alcalde –y evitar que pueda producirse la designación de un Alcalde que no responda realmente a la voluntad mayoritaria del electorado, que como se ha visto es el inconveniente principal que suscita la variante A1-, es frecuente que la propuesta de la elección directa se plantee asociada a un sistema de dos vueltas. García Fernández ha sintetizado de forma exacta las razones que aconsejarían un sistema de esta naturaleza: “Cuando el sistema es bipartidista o al menos con dos partidos dominantes (Reino Unido o Estados Unidos) la legitimidad del cargo electo se asegura simplemente con una elección a una vuelta, pues los terceros partidos suelen alcanzar muy escaso apoyo. Pero allí donde el sistema no es bipartidista, como en España (sobre todo en las Comunidades Autónomas donde existen partidos nacionalistas), la elección a una sola vuelta restaría legitimidad al elegido, pues sería muy difícil que obtuviera la mitad más uno de los votos emitidos. Ello aconsejaría establecer una segunda vuelta para obligar a reagrupar los votos en un número reducido de candidatos que recibirían, de esa manera, un mayor apoyo electoral, reforzándose así su legitimidad popular”<sup>23</sup>. Como es fácil ver, entre esta modalidad y la vinculación de listas de la variante A2 existe un

---

<sup>23</sup>. Javier GARCIA FERNANDEZ, “La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica”, en *Revista de Derecho Político*, 52 (2001), pág. 226. Un estudio más completo de las ventajas del sistema de dos vueltas ofrece Rafael MARTINEZ, “Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 52 (1998), págs. 159-189.

estrecho parentesco, pues el sistema de dos vueltas también exige que algunas formaciones políticas renuncien –en la segunda vuelta- a la candidatura a la Alcaldía, normalmente para dar su apoyo a otro candidato: la diferencia radica en que, en este sistema, la decisión de apoyar a otro candidato se adopta sobre la base de un dato real –las preferencias de los ciudadanos expresadas en la primera vuelta-, mientras que en la variante A2 sólo puede adoptarse de manera intuitiva, tratando de anticipar cuáles van a ser las preferencias de los ciudadanos (podría decirse, en este sentido, que la vinculación de listas constituye una “segunda vuelta adelantada”).

Naturalmente, la crítica que suele hacerse a este sistema radica precisamente en la propia necesidad de una segunda vuelta, que suele celebrarse entre una semana y quince días después, provocando una prolongación de la campaña electoral y un incremento de los gastos electorales, así como de los gastos públicos relacionados con la organización de las elecciones, y obligando a los ciudadanos a acudir por segunda vez a las urnas, “lo que suele fatigar a los electores y normalmente se manifiesta en una reducción de la participación electoral”<sup>24</sup>. Si se tiene en cuenta que la segunda vuelta es necesaria en todos aquellos municipios en que ningún candidato alcanza el 50% de los votos válidos emitidos, ello significa, por ejemplo, que, con los resultados electorales de 2007, habría sido precisa la segunda vuelta en 43 de los 60 municipios que son capitales de provincia o tienen más de 200.000 habitantes.

Una de las decisiones fundamentales que debe adoptarse al diseñar un sistema de dos vueltas es la relativa a qué candidaturas pueden acceder a la segunda. Cabe la opción de permitir que concurren todas –dejando a los propios candidatos la decisión de retirarse o no-, como se hace en las elecciones municipales en alguno de los Estados alemanes, por ejemplo Baden-Wurtemberg. Sin embargo, en la práctica ello tendría el riesgo de que podría convertir la segunda vuelta en una simple repetición de la primera. Es más frecuente, pues, limitar el acceso a la segunda vuelta, bien únicamente a los dos candidatos más votados, lo que garantiza que uno de ambos obtiene la mayoría absoluta –procedimiento utilizado en las elecciones presidenciales en los países con doble vuelta, como Francia, y en las elecciones municipales en la mayor parte de los *Länder* alemanes-, bien a aquellos candidatos que hayan obtenido un mínimo de sufragios, lo que puede ser más razonable en una elección en la que con frecuencia existe una amplia pluralidad de ofertas con un porcentaje de sufragios similar, como ocurre en las elecciones municipales en España. Esta última opción es la empleada en Francia en las elecciones parlamentarias (en las que el umbral de sufragios para acceder a la segunda vuelta se sitúa en el 12%), y es la que planteaba la Proposición de Ley de reforma de la LOREG presentada por el Grupo Socialista en 1998, que fijaba el porcentaje del 15%.

---

<sup>24</sup>. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Borrador del Libro Blanco...*, cit., pág. 103.

El gran problema que plantea el sistema de dos vueltas para la elección del Alcalde es cómo asignar los puestos de Concejales. Lo examinaré con la ayuda de un ejemplo, basado en los resultados de las elecciones municipales de 2007 en la ciudad de Barcelona, que fueron los siguientes<sup>25</sup>:

CANDIDATURA	VOTOS	%	ESCAÑOS
PARTIT DELS SOCIALISTES DE CATALUNYA	182.216	29,91	14
CONVERGENCIA I UNIÓ	155.101	25,46	12
PARTIDO POPULAR	95.083	15,61	7
INICIATIVA PER CATALUNYA	56.953	9,35	4
ESQUERRA REPUBLICANA DE CATALUNYA	53.707	8,81	4
CIUTADANS	23.625	3,88	0

**Fuente: Ministerio del Interior.**

Supongamos que esos resultados fueron los correspondientes a la primera vuelta de un sistema electoral a dos vueltas. Al no alcanzar ninguna candidatura el 50% de los votos válidos emitidos, se hace necesario acudir a la segunda ronda, a la que sólo concurrirán las tres formaciones que han superado el 15%, es decir, PSC, CiU y PP. Construiré la siguiente hipótesis, que me parece plausible en términos generales, sobre el comportamiento de los electores en la segunda vuelta:

- Los votantes del PSC y CiU vuelven a votar en su totalidad sus respectivas opciones.

- De los votantes del PP, dos terceras partes vuelven a optar por esta lista, mientras que una tercera parte se inclina por el voto útil y da su respaldo a CiU, con la intención de evitar que gane el Partido Socialista. Soy consciente de que, en realidad, el voto en la segunda vuelta a las candidaturas situadas por debajo del segundo puesto en la primera variaría según las diversas fórmulas de asignación de Concejales que más abajo se examinarán, y en concreto en función de si la segunda vuelta resulta útil a efectos de obtener Concejales, o es irrelevante a este propósito, pues los Concejales ya se adjudicaron en la primera; pero prescindo de esta diferencia a efectos de la hipótesis.

---

<sup>25</sup>. A efectos de la simulación, y para una mayor sencillez, ignoro las candidaturas que obtuvieron menos del 3% de los votos.

- Los votantes de ERC se dividen en dos mitades, una de las cuales vota al PSC y otra a CiU.

- Los votantes de Iniciativa per Catalunya dan en su totalidad sus votos al PSC.

- Los votantes de C's dan en su totalidad sus votos al PP.

Ello arrojaría, en suma, los siguientes resultados en la segunda vuelta: el PSC quedaría en primer lugar, con 266.022 votos (el 46,94%), y obtendría en consecuencia la Alcaldía; CiU lograría 213.648 votos (37,7%), y el PP 87.014 votos (15,36%).

Pues bien, si la elección del Alcalde y de los Concejales se hace en una misma papeleta (al igual que en las variantes A1 y A2, de tal suerte que, como se ha señalado antes, la papeleta comporta en realidad dos votos, un voto de lista para la elección de los Concejales y un voto uninominal para la elección del Alcalde), cabrían al menos las siguientes posibilidades para la asignación de los puestos de Concejales:

1. Asignar los Concejales de acuerdo con los votos obtenidos por las candidaturas en la primera vuelta. De esta forma, la primera vuelta tendría dos funciones: la asignación de los Concejales, y la selección de los candidatos a Alcalde que pueden acudir a la segunda vuelta (salvo que alguna lista alcance el 50% de los sufragios, en cuyo caso la primera vuelta permite también elegir al Alcalde). Por su parte, la segunda vuelta se reduciría únicamente a la elección del Alcalde. El inconveniente que suscita esta primera variante (B1), que era la sugerida por el Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local para el supuesto de que se introdujese un sistema de dos vueltas<sup>26</sup>, es que puede producir una notable inestabilidad del Gobierno municipal, pues puede existir un Alcalde que, a pesar de tener un amplio respaldo electoral en segunda vuelta, cuente con el apoyo de un número muy reducido de Concejales. En el ejemplo, la distribución de Concejales, puesto que hemos tomado los votos reales del 2007 como votos de la primera vuelta, coincide con la existente actualmente: PSC 14, CiU 12, PP 7, ERC 4, IC 4. Por tanto, el PSC, a pesar de contar con la Alcaldía, tiene tan sólo 14 Concejales (7 menos que la mayoría absoluta), lo que le obliga a pactar con otras fuerzas políticas para asegurar la gobernabilidad. Precisemos que, como es lógico, entre los concejales del PSC se incluye al propio Alcalde, que encabeza la lista de su partido.

2. Asignar los Concejales de acuerdo con los votos de la segunda vuelta, en caso de que ésta resulte necesaria. En este caso, la primera vuelta se limitaría a servir –salvo en los supuestos en que una lista alcanza el 50% de los sufragios- para seleccionar las listas que pasan a la

---

<sup>26</sup>. Cfr. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Borrador del Libro Blanco...*, cit., pág. 104.

segunda vuelta, que sería en la que se elegiría tanto al Alcalde como a los Concejales. Esta variante (B2) tendría la ventaja de que permitiría en principio un gobierno municipal más estable, pues en la mayoría de los casos el Alcalde electo contaría con un apoyo electoral cuando menos próximo al 50% de los sufragios y con un número de Concejales cercano a la mayoría absoluta; no obstante, no cabe excluir tampoco la posibilidad de una segunda ronda en la que haya tres o cuatro candidaturas (todas las que hayan alcanzado al menos el 15% de los sufragios en la primera) que queden muy igualadas, lo que impediría que el Alcalde cuente con la mayoría absoluta en la Corporación. Por lo demás, esta variante reduciría drásticamente la pluralidad de la representación y primaría de forma enormemente relevante a los dos principales partidos. En efecto, cuando la primera vuelta no permitiese elegir al Alcalde, esta variante equivaldría a establecer en la práctica una barrera electoral del 15% de los votos emitidos, de suerte que la obtención de representación municipal por las candidaturas que no alcanzasen este porcentaje dependería de un factor completamente ajeno a ellas, concretamente la obtención por el partido mayoritario del 50% de los sufragios (si lo obtuviese los partidos pequeños participarían en el reparto de escaños, y en caso contrario no participarían, al no poder acceder a la segunda vuelta). Por otro lado, incluso las candidaturas que hayan obtenido el 15% de los sufragios en la primera vuelta pero no hayan quedado en primera o segunda posición reducirían en muchos casos su porcentaje en la segunda vuelta, en la que habría normalmente una tendencia al voto útil y a la concentración de las preferencias en las dos candidaturas con mayores posibilidades de ganar.

En nuestro ejemplo, no obtendrían concejales ERC e IC, al no haber alcanzado el 15% de los votos que les permite concurrir a la segunda vuelta; y obtendrían el PSC 19 escaños, CiU 16 escaños (cuatro más que en la actualidad) y el PP 6 escaños (uno menos que en la actualidad). En cierto sentido, se trata de una asignación peor que la anterior en términos de gobernabilidad, pues, si bien el PSC se encuentra mucho más cerca de la mayoría absoluta, la ausencia en la Corporación de los partidos minoritarios de izquierda (ERC e IC) hace más difíciles los pactos.

3. Otorgar al menos la mayoría absoluta de los escaños a la candidatura en la que figuraba el Alcalde electo. Con esta variante (B3), los Concejales serían asignados en función de los votos obtenidos por las candidaturas en la primera vuelta, pero con la corrección consistente en garantizar que la candidatura del Alcalde electo obtiene al menos la mayoría absoluta, otorgándole de este modo una prima automática. Este sistema se aplica en algunos países en los que se produce la elección directa de los Alcaldes, como es el caso de Italia, y permite garantizar la estabilidad del Gobierno municipal, si bien a costa de una cierta distorsión en la conformación del Ayuntamiento, pues puede suceder que el candidato a Alcalde que ha obtenido personalmente un mayor respaldo de los ciudadanos pertenezca a una lista que obtuvo en primera vuelta un porcentaje muy lejano de la mayoría absoluta, o que ni siquiera fue la más votada. La Proposición

de Ley socialista de 1998 que se ha venido comentando establecía este sistema, si bien con la variación de que contemplaba la elección independiente del Alcalde y los Concejales en papeletas separadas. Ello daba lugar a un mecanismo un tanto llamativo, en el que la lista de concejales del partido que ha presentado al Alcalde ganador alcanza automáticamente la mayoría absoluta con independencia de los votos reales que haya conseguido, lo que equivale a ignorar las auténticas preferencias de los electores respecto a la asignación de los Concejales. Este sistema parece más coherente, por ello, con la elección en papeleta única.

En el ejemplo, la adjudicación automática al PSC de la mayoría absoluta de los Concejales, 21, reduce los puestos de las demás formaciones políticas, que obtendrían: CiU 9, PP 5, ERC 3, IC 3. Debe destacarse el descenso de 3 concejales de CiU, que consigue tan sólo 9 concejales de 41 a pesar de haber obtenido el 25% de los votos válidos emitidos en la primera vuelta y casi el 38% en la segunda.

4. Asignar una parte de los escaños (por ejemplo, la mitad) en función de los votos obtenidos en primera vuelta y otra parte en función de los votos obtenidos en la segunda. Con este sistema (B4) se permite en principio a todos los partidos relevantes –también a los que no han podido concurrir a la segunda vuelta- obtener representación en el Ayuntamiento (si bien la reducción del número de escaños en juego provoca un incremento del umbral efectivo para acceder a la representación), pero se otorga una prima significativa a los partidos más votados que facilita la estabilidad del gobierno municipal, sin que se trate de una prima prefabricada, como sucede en el supuesto anterior, sino una prima que responde a la distribución real de preferencias entre los ciudadanos. En el ejemplo que venimos utilizando, en la primera vuelta se asignarían 20 concejales, que se distribuirían del siguiente modo: PSC 7, CiU 6, PP 3, ERC 2, IC 2. En la segunda vuelta se asignan los restantes 21, correspondiendo 10 al PSC, 8 a CiU y 3 al PP. Por tanto, logran representación en el Ayuntamiento todas las formaciones políticas que han superado el 5%, como sucede actualmente, si bien ésta se reduce para ERC e IC de 4 concejales a 2. El PP tendría uno menos de los que actualmente ostenta, CiU 2 más, y el PSC, sin alcanzar la mayoría absoluta, se acerca más a ella (quedando a cuatro Concejales), lo que permite prever en principio un Gobierno municipal estable (en su caso con el apoyo de ERC e IC).

El cuadro siguiente muestra el porcentaje de escaños y la ratio de ventaja para cada candidatura en cada una de las variantes (para las candidaturas que han accedido a la segunda vuelta, se considera como porcentaje de sufragios la media de los obtenidos en las dos votaciones), reflejando con claridad que las mayores desviaciones de la proporcionalidad se dan en las variantes segunda y tercera:

CANDIDATURA	% VOTOS	B1	B2	B3	B4
PSC	38,43	34,15 (0,88)	46,35 (1,21)	51,22 (1,33)	41,47 (1,08)
CIU	31,58	29,27 (0,92)	39,03 (1,24)	21,96 (0,7)	34,15 (1,08)
PP	15,49	17,08 (1,1)	14,64 (0,95)	12,2 (0,79)	14,64 (0,95)
IC	9,35	9,76 (1,04)	0	7,32 (0,78)	4,88 (0,52)
ERC	8,81	9,76 (1,1)	0	7,32 (0,83)	4,88 (0,55)

**Fuente: Elaboración propia.**

### C) Elección separada de Alcalde y Concejales.

Finalmente, cabe también la opción de articular la elección de Alcalde y Concejales en votaciones separadas. En este caso, los dos votos que emite el elector se expresan en papeletas distintas, una de lista para la elección de los Concejales (que se asignan a las candidaturas con la fórmula d'Hondt) y otra uninominal en la que se vota al candidato a Alcalde, no existiendo relación alguna entre las dos votaciones, más allá del hecho de que puedan celebrarse el mismo día. La elección del Alcalde podría ser, en este caso, en una sola vuelta o en dos, con las ventajas e inconvenientes que ya se han señalado para cada opción (la elección a dos vueltas garantiza que sea elegido quien prefieren los electores, y refuerza por tanto su legitimidad, pero incrementa los gastos electorales y genera un mayor cansancio en los electores); la elección de los Concejales sería, por supuesto, a una sola vuelta, como sucede generalmente en las elecciones plurinominales.

Este sistema –que es el que se aplica en la práctica totalidad de los *Länder* alemanes, con elección del Alcalde a dos vueltas- tiene la ventaja, ante todo, de que convierte la elección del Alcalde en una elección genuinamente personal, separándola de la elección del Pleno de la Corporación municipal, que por su propia naturaleza responde lógicamente en mayor medida a la dinámica partidista; y ello es coherente con la naturaleza “semipresidencialista” que se ha atribuido en páginas anteriores a nuestro sistema de gobierno municipal. Se ofrece así, además, mayor libertad a los electores, que podrían votar al candidato a Alcalde de un partido y la lista de

Concejales de otro. Es preciso insistir, no obstante, en el riesgo de inestabilidad y parálisis de la Corporación municipal que se produciría si el Alcalde no cuenta con un amplio apoyo de los concejales, riesgo que se incrementa en esta variante, en la que hipotéticamente podría suceder incluso que el partido o la candidatura que apoya al Alcalde no alcance representación en la Corporación, porque los electores hayan votado al candidato a Alcalde por su prestigio personal, pero no hayan votado a la formación política que le apoya; y no existe mecanismo alguno para corregir esa situación que sea respetuoso de la voluntad de los electores (no parece razonable, por ejemplo, como ya se señaló, la atribución automática de la mayoría absoluta de los Concejales al partido que apoya al Alcalde, que propugnaba la propuesta socialista de 1998, pues ello equivaldría a ignorar las preferencias de los electores respecto a la composición de la Corporación, y a hacer irrelevante la votación separada de los Concejales). No obstante, esta debilidad del sistema podría ser considerada también su fortaleza, pues abre paso a un mayor control por la Corporación de la gestión del Alcalde: de hecho, esta modalidad ha funcionado bien en Alemania, dándose incluso el caso de que, en alguno de los Estados con mayor tradición en la elección directa del Alcalde, como Baden-Wurtemberg, es frecuente que los ciudadanos elijan como Alcalde a un candidato sin respaldo partidario, o al de un partido distinto a aquel que tiene la mayoría en la Corporación, precisamente con la finalidad de establecer un contrapeso recíproco.

Por otro lado, cabe señalar que esta variante, por la propia personalización de la elección del Alcalde, es la que en mayor medida podría favorecer el surgimiento de Alcaldes populistas (de fenómenos “Gil” o “Ruiz Mateos”, por cierto no evitados completamente con el actual sistema electoral); si bien hay que recordar que, para la presentación de candidaturas municipales por agrupaciones de electores, se requiere un número de firmas que, conforme a lo dispuesto por el art. 187.3 LOREG, oscila entre 10 en municipios de menos de 250 habitantes y 8.000 en municipios de más de un millón de habitantes, cifras que probablemente deberían ser incrementadas para evitar el surgimiento de candidaturas “fantasma”. Finalmente, otro inconveniente de esta modalidad radica en que, en el supuesto de que se produzca la renuncia o el fallecimiento del Alcalde, mientras que en todas las variantes anteriores accedería a la Alcaldía el siguiente de la lista que ha presentado al Alcalde, en este caso se hace preciso proceder a la celebración de nuevas elecciones antes de la finalización del mandato de la Corporación (inconveniente que podría parcialmente atenuarse si se exige que la candidatura a Alcalde cuente con un suplente, pero en todo caso habría que celebrar nuevas elecciones si también renuncia el suplente, y no parece razonable que haya más de un suplente en una candidatura uninominal).

#### D) Recapitulación.

En las páginas anteriores se han expuesto diversas fórmulas para la elección directa del Alcalde, valorando sus ventajas e inconvenientes y ofreciendo, en consecuencia, argumentos que permitan escoger una u otra opción. Cualquiera de las variantes analizadas resulta, en mi opinión, preferible al actual sistema, pues todas ellas aseguran en mayor medida que la designación del Alcalde responde a las preferencias de los electores, y permiten resolver los problemas de deslegitimación e inestabilidad de los Gobiernos locales que se suscitan en la actualidad.

Conviene destacar, a este respecto que una característica común a todas las variantes mencionadas sería la desaparición de las instituciones de la moción de censura y de la cuestión de confianza, que carecerían ya de sentido en la medida en que el Alcalde no estaría ligado por una relación de confianza con el Pleno de la Corporación municipal. Como se ha señalado, “la filosofía política que permite la elección directa del Alcalde se quebraría si se permite que un órgano que no lo eligió, el Pleno, pudiera cesarlo”<sup>27</sup>. La desaparición de la moción de censura contribuiría sin duda a desincentivar el transfuguismo, y aseguraría desde luego que esta práctica no influye en la conformación de los Gobiernos municipales. Podría producirse, por supuesto, el transfuguismo del Alcalde, es decir, el abandono por éste de la formación política que lo presentó como candidato, pero –en la medida en que el Alcalde ha sido objeto de una elección personal- esta situación no plantea un especial problema; si los electores consideran que, por esta o por cualquier otra razón, el Alcalde ha traicionado la confianza que se había depositado en él, previsiblemente se la retirarán en la siguiente elección. En todo caso, para evitar situaciones especialmente graves de incumplimiento por un Alcalde de sus funciones, convendría prever la posibilidad de remoción del Alcalde por causas tasadas –y, por tanto, controlables judicialmente-, tales como negligencia grave en el cumplimiento de sus funciones o perjuicio grave a los intereses de la Corporación municipal, por una mayoría muy cualificada del Pleno de la Corporación (dos tercios de los Concejales). A diferencia de los restantes casos de vacante en la Alcaldía (por renuncia o fallecimiento del Alcalde, por ejemplo), en los que asumiría el cargo el siguiente en la lista que presentó al Alcalde – en la variante C, de elección independiente de Alcalde y Concejales, el que figuraba como suplente en la candidatura del Alcalde-, en este supuesto excepcional parece más razonable evitar ese automatismo –que podría hacer que asumiese la Alcaldía, por ejemplo, un miembro del equipo del Alcalde removido que sea cómplice en la conducta negligente que se le imputa a aquél-, y proceder a la elección del nuevo Alcalde por los Concejales (y entre ellos), exigiendo incluso la misma mayoría requerida para la remoción, solución que permitiría ponderar adecuadamente todas las

---

<sup>27</sup>. Javier GARCIA FERNANDEZ, “La elección directa de los Alcaldes...”, cit., pág. 240.

circunstancias particulares del caso; y quedando siempre a salvo el remedio extremo de disolución de la Corporación Local por acuerdo del Consejo de Ministros, previsto por el art. 183 LOREG.

Por lo demás, de las diversas variantes expuestas, la que en mi opinión reúne mejores argumentos en su favor es la que se ha identificado como B4: elección del Alcalde a dos vueltas, unida a la elección de los Concejales, de los que la mitad (o, más exactamente, el número entero inmediatamente inferior a la mitad, puesto que el número total de Concejales es siempre impar) se asigna en función de los votos obtenidos por las candidaturas en la primera vuelta (manteniendo la barrera legal del 5% y la fórmula electoral d'Hondt), y el número entero superior a la mitad en función de los votos obtenidos por las candidaturas en la segunda vuelta. En efecto, como ya ha habido ocasión de señalar reiteradamente, la elección a dos vueltas potencia la naturaleza personalista de la elección y refuerza la legitimidad del Alcalde, asegurando que su designación responde a la voluntad de los electores; por otro lado, el mecanismo propuesto para la asignación de los Concejales logra, en mi opinión, el mejor equilibrio entre las exigencias de favorecer la gobernabilidad y de asegurar que la representación responda del modo más fiel posible a la distribución de preferencias en el cuerpo electoral.

En mi opinión, por tanto, debería reformarse la legislación electoral para introducir este nuevo sistema en los municipios de más de 250 habitantes. El método sugerido mantendría algunas de las características esenciales del sistema actual (voto de lista, fórmula d'Hondt para la asignación de Concejales y barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos), pero añadiría el voto uninominal para la elección del Alcalde en la misma papeleta, la doble vuelta y la asignación de Concejales en dos momentos, el número entero anterior a la mitad en la primera vuelta y el número entero siguiente a la mitad en la segunda. Cabe plantearse también la posibilidad de introducir alguna modalidad de personalización del voto en lo que se refiere a la elección de los Concejales: por ejemplo, ofrecer a los electores la posibilidad de cambiar el orden de la lista o de tachar nombres de candidatos. Pienso, sin embargo, que se puede descartar esta opción, en primer lugar porque estas facultades de alteración de las listas no suelen ser utilizadas por los electores, como ya hubo ocasión de advertir en el capítulo anterior, y en segundo lugar porque, cuando ya se ha establecido un voto personalizado en la dimensión fundamental de los comicios locales –la elección del Alcalde–, no parece necesario añadir otras variables que sólo incrementarían la complejidad del sistema.

Por supuesto, la reforma del sistema electoral local habría de dejar inalterada la regulación de los municipios con régimen de Concejo abierto –en los que ya se lleva a cabo la elección directa del Alcalde por sistema mayoritario uninominal, si bien a una sola vuelta–, que conservarían todas las especialidades de su peculiar régimen jurídico.

Mayores dudas se plantean respecto de los municipios que tienen entre 100 y 250 habitantes, en los que actualmente se utiliza el sistema mayoritario de voto limitado (igual al del Senado, con la salvedad de que se eligen cinco puestos en lugar de cuatro, y cada elector puede dar su voto a un total de cuatro candidatos). Este sistema ha suscitado una valoración muy positiva, pues teóricamente permite una elección basada en el conocimiento personal de los candidatos, que es mayor en los municipios pequeños<sup>28</sup>; ahora bien, tal ventaja no se ha apreciado efectivamente en la práctica, pues en la mayoría de las ocasiones los electores siguen el criterio partidista y votan a la totalidad de los candidatos de un mismo partido, lo que tiene normalmente como resultado que la formación política con mayor respaldo en el municipio obtiene cuatro concejales y la segunda el restante, con independencia del número de votos de cada una de ellas. Se trata, pues, de un sistema muy defectuoso en términos de proporcionalidad; no obstante, dado que se emplea en municipios de muy pequeño tamaño, y que, al menos en teoría, permite una mayor participación de los electores en la conformación de la Corporación municipal, no parece haber inconveniente alguno en mantenerlo, completándolo con la elección directa del Alcalde por los electores, que en este caso no podría ir unida a la de los Concejales -habida cuenta de que éstos también se eligen entre candidatos individuales-, y habría de producirse en votación independiente (también a dos vueltas, como en los municipios de más de 250 habitantes).

---

<sup>28</sup>. Cfr. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, *Borrador del Libro Blanco*, cit., págs. 101-102, que sugería extenderlo a los municipios de hasta 1000 habitantes; Francesc PALLARES, "El sistema electoral local...", cit., pág. 229, que plantea extenderlo a los de hasta 500 habitantes, sugerencia esta última de la que se ha hecho eco CiU en las propuestas presentadas a la Subcomisión del Congreso de los Diputados sobre posibles modificaciones del Régimen Electoral General. Por las razones que se señalan en el texto, tales sugerencias de extensión no me parecen razonables.