



Revista de Estudios de la Administración
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración
Pública
España

Calonge Velázquez, Antonio

Primer borrador del Libro blanco para la reforma del Gobierno Local en España y sistema
de elección del Alcalde

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 296-297, 2005, pp.
351-386

Instituto Nacional de Administración Pública
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461188015>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Primer borrador del Libro blanco para la reforma del Gobierno Local en España y sistema de elección del Alcalde

Antonio Calonge Velázquez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ORÍGENES DEL LIBRO BLANCO. III. CONTENIDO. IV. FORMA DE ELECCIÓN DEL ALCALDE. 1. Perspectiva histórica. 2. Perspectiva comparada. 3. Régimen actual. 3.1. *La elección del Alcalde en la Ley de Elecciones Locales de 1978*. 3.2. *La elección del Alcalde en la Constitución*. 3.3. *Sistema vigente de elección y destitución del Alcalde*. 4. Antecedentes próximos. 5. Las propuestas del Libro Blanco. 5.1. *El modelo de gobierno local*. 5.2. *El sistema de elección del Alcalde*. V. VALORACIÓN CRÍTICA.

I. INTRODUCCIÓN

Más de veinticinco años de régimen local democrático es, sin duda, un período suficiente para evaluar e introducir las oportunas reformas en un sistema —el del gobierno local— cuya realidad sobre la que se asienta hoy tiene poco que ver con aquella para la que se configuró.

El constituyente de 1978 se mostró, como se ha repetido hasta la saciedad, excesivamente «lacónico» a la hora de regular la Administración Local, limitándose, poco menos, que a dar por sentada su necesaria existencia en un Estado que, además, había configurado como principio arquitectural de su organización territorial el de autonomía. Por ello, dedicó unos pocos preceptos (artículo 137 y Capítulo II del Título VIII) —en sintonía, por otra parte, con nuestra tradición jurídico-constitucional— a regular esta materia ocupándose de municipios (artículo 140), provincias y otras agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, así como de las islas (artículo 141), y de las haciendas locales (artículo 142).

El legislador ordinario, por su parte, no se ocupó del régimen local sino hasta pasados siete años (ya aprobados todos los Estatutos de Autonomía, clara prueba de cuál fue la prioridad estatal) cuando promulgó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que recogió, de conformidad con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, que —éste sí— hubo de dedicarse tempranamente al sistema local¹, la llamada teo-

¹ En la cuarta ocasión que hubo de pronunciarse el alto Tribunal se ocupó del régimen local al afrontar un recurso de institucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del Texto Articulado y

ría de la «garantía institucional», según la cual –como resulta de sobra conocido– el principio de autonomía local significa, entre otras cosas, el derecho de municipios y provincias a intervenir en el gobierno y administración de cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses y el deber del legislador sectorial –estatal o autonómico– de reconocer y atribuir a los entes locales las competencias necesarias para hacerlo efectivo.

Catorce años después, el legislador ordinario volverá a ocuparse de esta materia tratando de dignificar a los municipios en el Estado de las Autonomías, ya que el legislador sectorial ha omitido sistemáticamente atribuir competencias a los entes locales, dando lugar a lo que se ha llamado un «nuevo centralismo», básicamente por parte de las Comunidades Autónomas, ya que son éstas las que ostentan competencias sobre la mayor parte de las materias susceptibles de ser transferidas a los municipios. O, lo que es peor, viéndose obligados a asumir competencias y a prestar nuevos servicios a los ciudadanos, pero sin los necesarios recursos personales y materiales. Mediante la introducción de una serie de modificaciones legislativas que vieron su luz en el BOE de 22 de abril de 1999², así como un

Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; de la Ley 41/75 de Bases del Estatuto de Régimen Local y otras disposiciones sectoriales. Véase sentencia 4/1981, de 2 de febrero, *Jurisprudencia Constitucional*, Tomo Primero, Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 1982, pp. 31-61.

² Las Leyes que conforman este paquete de disposiciones legislativas que reforzaron algunos aspectos del régimen local fueron las siguientes:

- Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que introdujo el llamado recurso en defensa de la autonomía local.
- Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que introdujo la moción de censura y la cuestión de confianza en el ámbito local.
- Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de junio, Reguladora del Derecho de Reunión, que reconoce el derecho de los municipios a participar en los procedimientos relativos al derecho de reunión y manifestación en lugares públicos, a través de la emisión de un informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto.
- Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1995, de 3 de abril, Reguladora del Derecho de Educación, que reconoce a los municipios el derecho a participar en el Consejo Escolar del Estado como tales y posibilita la celebración de convenios con las Administraciones educativas para el cumplimiento de algunas competencias que la legislación sectorial les atribuye.
- Ley 10/1999, de 21 de abril, sobre modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que habilita a los Plenos de los Ayuntamientos para especificar en sus respectivas ordenanzas los tipos que correspondan a las infracciones cuya sanción se atribuye a la competencia de los Alcaldes.
- Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial en materia de aguas.

conjunto de medidas administrativas comprometidas por el Gobierno para reforzar la autonomía local, y que es lo que se ha conocido comúnmente como «Pacto Local», aunque con mayor propiedad debe hablarse de «Medidas para el desarrollo del Gobierno Local»³, se trató de reconocer el papel que los municipios están llamados a desempeñar en el conjunto del sistema político-administrativo, si bien debe señalarse que estas modificaciones no fueron otra cosa que «parches» a un sistema necesitado de reformas de mayor calado, por lo que el objetivo señalado no se consiguió.

La última reforma que ha conocido nuestro sistema local ha sido aportada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, también denominada de «Grandes Ciudades», que se limita a adoptar una serie de medidas parciales y de tan escasa relevancia que su propia Exposición de Motivos se ve obligada a anunciar que: «El objetivo último debe ser la elaboración de una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI...» En definitiva, no es ésta tampoco la necesaria reforma que precisa el régimen local.

La situación que hemos descrito nos ha permitido afirmar que la Administración municipal ha sido la «gran olvidada» en los veinticinco años de régimen constitucional y que ya ha llegado «la hora de los Ayuntamientos», por lo que demandábamos —y seguimos haciéndolo— una mayor atención de los Poderes públicos superiores a las Administraciones más cercanas a los ciudadanos porque ello significará, también, que Estado y Comunidades Autónomas tendrán por objeto de atención preferente de sus políticas a los ciudadanos, que son a los que realmente debe servir y para lo que han sido creados⁴.

En este camino debe situarse, a mi juicio, el Primer Borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España (en adelante, el Libro Blanco) que pretendemos examinar, si bien sólo en uno de sus pun-

Además, el Gobierno de la Nación adoptó un Acuerdo sobre Medidas Administrativas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de competencias del Estado que abarcó sectores públicos de actuación tales como interior, sanidad y consumo, trabajo y asuntos sociales, medio ambiente, justicia, economía y hacienda y fomento.

³ Sobre este tema véase Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, Alfredo ALLUÉ BUIZA, y Teodosio GONZÁLEZ DEL TESO, *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Comares, Granada, 2000.

⁴ A. CALONGE VELÁZQUEZ, «La administración municipal: la “gran olvidada”», *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario*, CIEP-Bosch, Barcelona, 2003, pp. 741-747.

tos que es el referido a la elección o designación del Alcalde, esto es, la «vieja cuestión batallona», como decía la exposición de motivos del Estatuto Municipal de 1924 y que sin la virulencia ni los efectos de otras etapas de nuestra historia sigue siendo punto de debate.

II. ORÍGENES DEL LIBRO BLANCO

El Libro Blanco tiene un origen, primero, político y, después, jurídico.

El origen político debe situarse en la propuesta que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presentó a los ciudadanos españoles en el Programa Electoral con que concurrió a las elecciones general de 2004⁵. En efecto, en el epígrafe dedicado a «las ciudades y el nuevo gobierno local: un marco legal e institucional para los Ayuntamientos. Más recursos y competencias para Ayuntamientos y ciudades más competentes», el PSOE proponía –de cara a construir un nuevo Gobierno Local–, entre otras, la medida siguiente:

«Elaboración de un Libro Blanco para la reforma del régimen local y de su financiación, con la participación de Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, representantes de los Grupos Parlamentarios, del Gobierno y de expertos».

Por su parte, el origen jurídico lo hallamos en la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno Local (BOE 4 de agosto).

En la justificación que incorpora la citada disposición ministerial puede leerse que «Se hace necesario, en este período, efectuar una profunda reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la España del siglo XXI, que conduzca a una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local, que aborde todos los aspectos básicos de dicho nivel de poder territorial, adaptándolos a las nuevas necesidades y expectativas, ofreciendo el marco adecuado para la consolidación de la democracia local y del principio de subsidiariedad en los albores del siglo XXI».

Y encomendaba la elaboración de un Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno Local que tendrá como cometido el análisis de la situación del

⁵ El programa electoral del PSOE puede verse en el sitio internet <http://www.iceta.org/progpsoe.pdf> (visitado por última vez el día 23 de febrero de 2005).

Gobierno y de la Administración Local en España, efectuando las propuestas necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y democracia local, según reza el punto Segundo de la Orden Ministerial de constitución de la Comisión encargada de la realización de este documento.

III. CONTENIDO

El Libro Blanco se articula en torno a tres grandes ejes que, podemos afirmar constituyen sus tres grandes capítulos: competencias, niveles intermedios y organización y funcionamiento, sin perjuicio de otras cuestiones que también son abordadas en este documento.

Los tres capítulos señalados son de desigual importancia y, asimismo, de distinta consideración. El primero es, sin duda, el más trascendental y, en buena medida, condicionante de todo el régimen local. «La variable clave –dice el propio Libro Blanco– son las competencias», pues su fijación permitirá evaluar su coste, precisar las funciones de los niveles intermedios y articular la organización y funcionamiento de los municipios para que puedan desempeñar con garantías las competencias que reciban, es decir, el ámbito material que se determine corresponde a los municipios permitirá ofrecer soluciones en las otras dos grandes cuestiones. Son también de desigual consideración, pues, lógicamente, competencias y organizaciones y funcionamiento se proyectan sobre todas las entidades locales, mientras que el dedicado a los niveles intermedios sólo afectará a éstos y, muy fundamentalmente, a las diputaciones provinciales, aunque el propio Libro Blanco se encarga de señalar que se ha dado un tratamiento extenso a estas últimas, justificado porque la propia Constitución contempla la autonomía de las provincias y deja a la autonomía municipal y a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer otras agrupaciones de municipios distintos de la provincia.

Además, en el documento que analizamos se tratan otros temas, con singularidad propia, que tienen por objeto el Gobierno Local. Así, se aborda la participación de los ciudadanos y el estatuto de los vecinos partiendo de la convicción de que aquélla constituye un fundamental activo que complementa la representación política; las relaciones intergubernamentales –aunque, en mi opinión, mejor hubiera sido hablar de relaciones interadministrativas– con base en un modelo de cooperación y coordinación entre los diversos niveles de poder territorial; y los recursos humanos y materiales al servicio de las entidades locales, poniendo el acento, por lo que respecta a los primeros, en la necesidad de profundizar en la

mejora de la formación y en la movilidad, así como en la necesidad de desarrollar y consolidar la función pública directiva en el ámbito local, mientras que con respecto a los segundos se limita a subrayar la necesidad de su adecuada inventariación como requisito para una defensa y gestión patrimonial más completa y avanzada.

Como finaliza el capítulo de presentación del Libro Blanco, no pretende ser éste un *vademécum* cerrado para los problemas del gobierno local en España, sino servir de marco a una amplia discusión entre todos los actores implicados en él.

Por el objeto del presente trabajo, la parte que más nos interesa es la dedicada a la organización y funcionamiento de las entidades locales y, más en concreto, la forma de elección del alcalde, pues, en buena medida, condicionará a aquélla.

IV. FORMA DE ELECCIÓN DEL ALCALDE

1. Perspectiva histórica⁶

Desde que a comienzos del siglo XIX se inaugurara el Estado constitucional, la magistratura del Alcalde, a pesar de su carácter menor, siempre ha tenido un protagonismo destacado. El Ayuntamiento y el Alcalde a su cabeza han sido el campo de batalla donde, de forma repetida, se han enfrentado los partidarios del municipio democrático y descentralizado y los defensores del municipio antidemocrático y dependiente del poder central.

Nuestro régimen local ha sufrido todos los embates de las revoluciones, contrarrevoluciones, asonadas y cambios de régimen político que ha habido en España en nuestra época contemporánea. Todas las Constituciones, sin otra excepción que el Estatuto Real de 1834, contienen una alusión, cuando no una completa normativa básica sobre el régimen local, dentro de la cual la figura del Alcalde ha sido siempre caballo de constantes batallas. El problema de su elección o nombramiento y cese han sido, desde antiguo, la cuestión en torno a la cual se han proyectado las diferentes y, a veces, antagónicas ideas sobre la representatividad municipal y, también, la que ha tenido mayor repercusión en la sociedad española. Es noto-

⁶ Con mayor amplitud, nos remitimos a nuestro trabajo en colaboración con González del Teso, Teodosio, *El Alcalde. Elección y destitución*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997, pp. 13-78.

rio que en este tema se ha seguido, como en tantos otros, una política pendular o de «vaivén», de modo que aquellos períodos en los que el Alcalde resultaba elegido por vecinos, venían sucedidos por otros en los que la primera autoridad municipal iba a ser designada por el poder central.

Ahora bien, prácticamente, en ninguno de los períodos en que puede dividirse nuestra historia constitucional –y, para ello, nada mejor que tener presentes las Constituciones que los han presidido– el Alcalde ha sido elegido directamente por los vecinos. Sólo en los tiempos de la IIª República, como tendremos ocasión de comprobar, la legislación de régimen local contiene una previsión expresa para la elección directa de este cargo.

El Alcalde o Alcaldes de los pueblos y, en general, las autoridades locales del período gaditano serían elegidos democráticamente, si bien en una elección de segundo grado⁷. La Constitución se limitó a formular los principios más generales relativos a la elección de estos cargos (artículos 313 y 314) y serán, primero, el Decreto de 23 de mayo de 1912 y, después, durante el trienio liberal, además, el Decreto de 23 de marzo de 1821 y los artículos 224 a 237 de la Ley de 3 de febrero de 1823 las disposiciones que desarrollen los preceptos constitucionales citados y establezcan la regulación del procedimiento electoral.

El Alcalde en el período 1812-1814 es una institución electiva, sin perjuicio de que tenga también el carácter de órgano del Estado en cuanto está integrado en el Ayuntamiento (y sin diferenciarse de él), que es ante todo institución subordinada a aquél. El siguiente período doceañista (1820-1823) se configura ya claramente como un delegado del Gobierno más que como una autoridad municipal y con funciones estrictamente gubernativas⁸. Pues bien, cuando lo lógico hubiera sido, atendiendo a su carácter del órgano del Estado, la intervención del poder central en su nombramiento y cese, lo cierto es que nada de esto ocurrirá ya que los constituyentes gaditanos, apartándose de sus propios presupuestos, por motivos exclusivamente políticos, no previeron intervención alguna del poder central.

⁷ La elección de los cargos concejiles se haría a pluralidad absoluta de votos, pero a través de unos electores compromisarios, designados por los vecinos que gocen de los derechos de ciudadanos. Reunidos todos los electores en una junta que preside el jefe político, o bien el alcalde o regidor más antiguo donde no hubiese jefe político decidirán las personas que van a ocupar los cargos, a los cuales no se les exige más requisitos que los mismos que a los electores. Vid. el sistema electoral en Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, *El libro de los alcaldes y Ayuntamientos*, IEAL, Madrid, 1978, p. 31-37.

⁸ José Ignacio MORILLO VELARDE, *El Alcalde en la Administración española*, IGO, Sevilla, 1977, p. 28 y ss.

El Alcalde de las Cortes de Cádiz, el Alcalde constitucional lo será por elección popular, pero de segundo grado, esto es, elegido por los cargos concejiles que forman el Ayuntamiento.

El siguiente período constitucional estará presidido por el Estatuto Real de 10 de abril de 1834, que no contiene previsión alguna relativa a la cuestión municipal. No obstante, a su amparo se dictó el Real Decreto de 23 de julio de 1835, «para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino», que es, como lo calificara Posada, una verdadera ley orgánica de Ayuntamientos⁹.

Este Real Decreto sentará el principio de elección popular de los cargos concejiles, a tenor de lo dispuesto en su artículo 6: «Todos los oficios de la república y sus dependencias son de elección libre...».

Ahora bien, establece importantes restricciones para ser elector (artículo 15) o poder ser candidato a Alcalde (artículos 16 y 18). Éste no será obligatoriamente el que haya obtenido el mayor número de votos, sino que corresponderá al gobernador civil su nombramiento de entre los tres elegidos con mayor número de votos. En los pueblos que lleguen a dos mil vecinos el nombramiento de Alcalde corresponderá al Rey de entre la terna señalada. Además, el Rey quedaba facultado para nombrar «En Madrid y demás capitales o ciudades en que el Gobierno estime conveniente... un corregidor..., que será presidente del Ayuntamiento». Es decir, por si no bastaba el intervencionismo gubernativo en la forma de designación de los Alcaldes, el Gobierno se reservaba la posibilidad de nombrar corregidores allí donde lo estimase conveniente.

En relación al cese de los Alcaldes, el Rey podía destituirlos sin causa alguna fijada legalmente y el gobernador civil los podía suspender «por justas causas», según establece el artículo 9 del Real Decreto regulador de los Ayuntamientos.

El Alcalde, en este período, debía gozar de lo que Morell Ocaña ha llamado el sistema de las dos confianzas, la de la base y la de la cúspide¹⁰: era elegido por los vecinos, pero en cuanto se trataba de un representante del poder central era éste en última instancia quien los nombraba.

Al Estatuto Real le siguió, como es sabido, la Constitución de 18 de junio de 1837, que dedicó a la Administración local el Título XI, «De las

⁹ Adolfo POSADA, *Evolución legislativa del Régimen Local en España*, IEAL, Madrid, 1982, p. 152.

¹⁰ Luis MORELL OCAÑA, «El alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo», *Homenaje a José Antonio García-Trevijano*, Colegio de estudios Financieros-IEAL, Madrid, 1982, p. 364.

Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos», integrado por tres preceptos (artículos 69 a 71), que se limitaban a señalar, en cuanto a los pueblos, que en cada uno de ellos habría de haber Ayuntamientos y que éstos debían ser elegidos por los vecinos. Así, el artículo 70 señalaba que «Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos a quienes la ley conceda este derecho» y el artículo 71 encomendaba a una ley la organización y atribuciones de éstos. Es decir, se establecía el principio reelección popular.

La Administración local será en esta época el caballo de batalla entre los dos partidos con posibilidades de ostentar el poder: los moderados y los progresistas, y, sobre todo, será la cuestión de la elección y cese del Alcalde la que más les enfrente, pues, mientras los primeros abogan por la designación gubernativa, los segundos defenderán la libre elección.

De los diversos proyectos de ley municipal que se debatieron en este período sólo prosperó el que sería presentado en la legislatura de 1840 (el 21 de marzo), sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y que pasaría a ser la Ley de 14 de julio de 1840.

En esta disposición, se contemplaba el nombramiento de los Alcaldes de los pueblos de más de 500 vecinos por el poder central. El Rey, por el Ministro de la Gobernación y previo informe del jefe político, elige al Alcalde de todas las capitales de provincia de entre los regidores del Ayuntamiento y el jefe político nombra a los Alcaldes del resto de los pueblos.

El régimen de las dos confianzas está presente, asimismo, en esta, regulación, pero aún con mayor liberalidad que en el Real Decreto de 1835 para el arreglo de los Ayuntamientos. Ahora el Gobierno podrá designar Alcalde de entre los regidores elegidos a quien considere oportuno, sin tener que limitarse, como en la regulación anterior, a la terna de los que mayor número de votos obtuvieron.

Por lo que respecta a la suspensión y destitución de los Alcaldes, la intervención gubernativa se mantiene de manera expresa: el jefe político puede suspender a un Alcalde y el Rey destituirlo por razones enteramente de oportunidad.

La Revolución de 1843 supone el inicio de la época de predominio moderado que se conoce con el nombre de «década moderada». Este período «marca una impronta clara en la historia del siglo XX, y en las instituciones que en él se desarrollan... El Alcalde no va a escapar a esta regla y no sólo eso, sino que el aspecto general de este órgano queda configu-

rado por la influencia de este momento»¹¹. La Constitución de 23 de mayo de 1845 presidirá este período.

La regulación constitucional del régimen local, que se encuentra en el Título XI –bajo la rúbrica «De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos–, hará desaparecer, en primer término, todo vestigio de poder político en los Ayuntamientos y, en segundo lugar, en relación con el sistema de nombramiento de los Alcaldes, el artículo 73 suprimirá todo obstáculo que impida la designación gubernativa; para ello separará claramente al Alcalde del Ayuntamiento, y sólo a éste último vendrá referida la elección, según se desprende del citado precepto constitucional cuyo tenor literal es el siguiente: «Habrán en los pueblos alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho».

Debe advertirse que, en relación a esta materia, la Constitución no hace otra cosa que recoger la regulación que meses antes se había promulgado en la Ley de 8 enero de 1845, que expresa claramente, según manifestó Posada, el criterio centralizador¹². El nombramiento del Alcalde vendrá regulado en su artículo 9. Corresponde su designación, de entre los concejales libremente elegidos, al Rey en las capitales de provincia y en las de cabeza de partido judicial cuya población llegue a 2000 vecinos. En los demás pueblos, incluso aunque se trate de Alcaldes pedáneos, el nombramiento es realizado por el jefe político de la provincia por delegación real. Además, por si esta intervención gubernativa pudiera parecer todavía insuficiente, el artículo 10 otorgará al Rey «la posibilidad de nombrar un alcalde corregidor en lugar de ordinario en las poblaciones donde lo conceptúe conveniente».

El sistema establecido en esta Ley es el que mejor concilia las pretensiones e intereses de todos. El principio de libre elección se respeta porque son llamados a emitir su voto todos los electores municipales y la intervención gubernativa es bastante amplia porque nombra para Alcalde al sujeto de más confianza entre cierto número de personas. Esta última circunstancia hará que el Alcalde moderado sea un regidor nombrado gubernativamente.

Por lo que respecta a la facultad de destituir o cesar al Alcalde, la intervención gubernativa es, asimismo, muy intensa. La destitución, a tenor de lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley, corresponde al Gobierno «median-

¹¹ J.I. MORILLO VELARDE, *El Alcalde...*, cit., p. 74.

¹² *Evolución legislativa...*, cit., p. 157.

do causas graves»; ahora bien, la ley no especifica causa alguna, por lo que debemos entender que nos encontramos en presencia de la más entera discrecionalidad gubernamental.

En el bienio-progresista (1854-1856), las Cortes constituyentes debatieron y aprobaron un texto constitucional (la Constitución de 1856) y una Ley de Ayuntamientos (la de 5 de julio de 1856) que no tuvieron ninguna vigencia: la Constitución no llegó a ser promulgada y la Ley municipal duró poco más de un mes. Pero, a pesar no tener apenas vigencia, su contenido y los principios en ella incorporados tuvieron una trascendental influencia en la orientación de las reformas locales en épocas posteriores¹³.

La Constitución *non nata* de 1856 dedicó a la materia local su Título XI, «De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos». Nos interesa destacar el artículo 75, que es muy expresivo de la política local del bienio restableciendo el poder político en los Ayuntamientos y el principio de elección popular; su texto es del siguiente tenor: «Para el gobierno interior de los pueblos no habrá más que Ayuntamientos, compuestos de Alcaldes y regidores, nombrados unos y otros directa e inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa por los gastos generales, provinciales o municipales, en la cantidad que conforme a la escala de población establezca la ley».

La Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856 contempló la cuestión del nombramiento de Alcaldes y regidores en su Título II. Será proclamado Alcalde único o primero o Alcaldes, atendiendo a la población de los pueblos, aquellos que, respectivamente, obtengan mayoría relativa para cada cargo hasta completar el número, según determina el artículo 99.

Las facultades de suspensión y destitución de Alcaldes y Ayuntamientos están reguladas en esta Ley tanto en cuanto a sus causas como en lo relativo al procedimiento que debe seguirse, esto es, no cabe el cese gubernativo, sino que corresponde a los Tribunales de Justicia destituirlos mediando alguna de las causas legalmente establecidas.

La Revolución de septiembre de 1868, que inicia el llamado sexenio liberal, está presidida por la Constitución de 1 de junio de 1869, que dedica el artículo 37 y su Título VIII al régimen local.

¹³ En este sentido, A. POSADA, *Ibidem*, p. 236 y J.I. MORILLO VELARDE, *El Alcalde...*, cit., p. 202.

Este texto constitucional, como ha puesto de relieve Posada, «contiene un verdadero sistema de régimen local¹⁴ o, en palabras de otro autor, «encarna uno de los ensayos más completo de nuestra historia en orden a fijar los presupuestos constitucionales de la vida local»¹⁵.

El Alcalde de este período, como no podía ser menos, será elegido democráticamente, aunque no de manera directa, por los vecinos, sino a través de los concejales. En efecto, el artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal de 20 de agosto de 1870 dispone textualmente: «quedará elegido (Alcalde) el que obtenga la mayoría absoluta del número total de concejales». El legislador del sexenio adapta la organización del Ayuntamiento al sistema parlamentario en cuanto que el Alcalde es elegido por los representantes de los vecinos y no de manera directa por los electores.

En cuanto a la suspensión y destitución de los Alcaldes, el sistema establecido en la legislación de régimen local de este período no difiere mucho del previsto en el examinado inmediatamente antes. Los artículos 180 y siguientes de la Ley municipal regulan esta cuestión. Los Ayuntamientos y los Alcaldes podrán ser suspendidos por el gobernador de la provincia, oída la comisión provincial, cuando cometiesen extralimitación grave con carácter político acompañada de publicidad del acto, excitación a otros Ayuntamientos a cometerla y producir alteración del orden público, así como si desobedeciesen de manera grave al gobernador. Pero, la destitución sólo cabe por sentencia ejecutoria del Juez o Tribunal competente, a instancia del Gobierno.

El régimen local de la «Gloriosa» tendrá escasa vigencia. Al final de este período se producirá un nuevo cambio político con el advenimiento de la Primera República, que fue efímera.

El Proyecto de Constitución de 1873 atribuye a los municipios autonomía administrativa, económica y política. La organización municipal se basa en la separación de poderes, de tal modo que los Alcaldes, Ayuntamientos y los jueces de paz, considerados como órganos municipales, serán elegidos por sufragio universal. Su destitución sólo es posible por sentencia del Tribunal competente y serán sustituidos únicamente por sufragio universal.

El pronunciamiento de Sagunto —el 28 de diciembre de 1874—, proclamando a Alfonso XII Rey de España, puso fin al sexenio liberal y dio comienzo al conocido como régimen de la Restauración.

¹⁴ *Evolución legislativa...*, cit., p. 275.

¹⁵ Cruz MARTÍNEZ ESTERUELAS, «La vida local en el constitucionalismo español», *Problemas Políticos de la Vida Local*, Delegación Nacional de Provincias del Movimiento, Madrid, 1969, p. 98.

La Administración local encontrará hueco en la Constitución que presidirá este período –la de 30 de junio de 1876– en su Título 10, bajo la rúbrica «De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos». Los artículos 82 a 84 contendrán, intencionadamente, una regulación concisa y escueta para dar al legislador la mayor flexibilidad posible a la hora de ordenar el régimen local.

La Ley municipal de la Restauración es la de 16 de diciembre de 1876, que no es tan nueva como pudiera parecer¹⁶, dispone en su artículo 49 que los Ayuntamientos elegirán de su seno a los Alcaldes, es decir, que vuelve al sistema ya previsto en legislaciones anteriores –singularmente la de la década moderada– de elección del Alcalde por los concejales (por mayoría absoluta, según establece el artículo 55 de la Ley). Ahora bien, no es este el único sistema de nombramiento que prevé la Ley, pues, a continuación, el mismo precepto sigue diciendo que el Rey podrá nombrar, de entre los concejales, los Alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario que aquellos dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 6000 habitantes. Por último, el mismo artículo 40 establece que el Alcalde de Madrid –también lo será luego el de Barcelona– será de libre nombramiento por el Rey. En suma, esta Ley prescribe tres sistemas de nombramiento atendiendo a la población que integra cada municipio.

La intervención gubernativa también será intensa por lo que se refiere a la suspensión y destitución de Alcaldes y Ayuntamientos. Los gobernadores civiles de las provincias –dice el artículo 189 de la Ley municipal– podrán suspender a los Alcaldes por causa grave, dando cuenta al Gobierno en el plazo de ocho días, quien, a través del Ministro de la Gobernación, en el plazo de sesenta días alzará la suspensión o instruirá, oyendo al interesado, expediente de separación, que será resuelto por el Consejo de Ministros.

La destitución sólo podrá ser realizada en virtud de sentencia ejecutoriada del Juez o Tribunal competente (artículo 192), esto es, se sigue

¹⁶ Autores como Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y Enric ARGULLOL MURGADAS, «Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931», *Descentralización administrativa y organización política*, dir. S. MARTÍN-RETORTILLO, T.I, Alfaguara, Madrid, 1973, p. 191; Ramón MARTÍN MATEO y Enrique ORDUÑA REBOLLO, «La perspectiva histórica de la cuestión municipal en las diversas Constituciones españolas», *ICE*, n.º 549, 1979, p. 38 y Carlos CARRASCO CANALS, «El municipio en la Administración española del siglo XIX», *REVL*, n.º 173, 1972, p. 96, han expresado que la Ley citada en texto no constituye una respuesta al mandato constitucional de establecer una nueva ordenación del régimen local, sino una simple reforma transitoria y parcial que introduce algunas modificaciones.

el mismo sistema que el preconizado en la legislación local del período anterior.

Otro pronunciamiento militar, esta vez a cargo del Capitán General de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, puso fin a la Restauración. Los Ayuntamientos fueron las primeras corporaciones que muy pronto experimentaron la ventolera de los cambios subsiguientes al pronunciamiento. En efecto, por Real Decreto de 30 de septiembre de 1923, esto es, diecisiete días después del golpe militar, todos los Ayuntamientos fueron disueltos y los concejales sustituidos por los llamados vocales asociados de las Juntas Municipales bajo la presidencia de la autoridad militar. El Alcalde es elegido por los concejales-vocales asociados de entre sí. Además, esta disposición posibilita el nombramiento gubernativo de los Alcaldes en las poblaciones de más de 100.000 habitantes.

Ahora bien, la norma que pretendió la reforma de la Administración local y que constituirá una de las grandes obras legislativas de la dictadura primorriverista llegaría al año siguiente con la promulgación del famoso Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924, por el que se aprueba el Estatuto Municipal.

La representatividad del Estatuto es una de las regulaciones más democráticas de la historia de España¹⁷. En línea con la tradición liberal, el Estatuto era partidario de la elección de la primera autoridad municipal por el Ayuntamiento, aunque no necesariamente entre los concejales, sino entre la totalidad de los electores con capacidad para ser concejales. En el primer caso bastaba la mayoría absoluta y en el segundo era exigido el *quórum* de las dos terceras partes de los concejales (artículo 94).

El Alcalde sólo podía ser suspendido y destituido por decisión de la Audiencia provincial, esto es, se suprimían las suspensiones y destituciones de carácter gubernativo. Ahora bien, dado que el Alcalde también es representante del Gobierno, podía éste retirarle la delegación de funciones estatales, pero sin afectar al *status* jurídico de la máxima autoridad municipal. Asimismo, podía ser destituido el Alcalde por dos vías: una, a través de la original técnica del *recall*: los vecinos podían retirar su confianza al Alcalde a través del referéndum, haciéndole cesar antes de que concluyera el mandato; y otro, por acuerdo de las dos terceras partes del número legal de concejales (artículo 102).

¹⁷ Así se expresa Antonio MARTÍNEZ MARÍN, «La elección o nombramiento y cese del alcalde: historia legislativa y régimen actual», *REALA*, n.º 242, 1989.

Como observamos, esta legislación local suponía un considerable avance en las prácticas democráticas, en la autonomía de los municipios, en su fortalecimiento y organización. Ahora bien, cabe hablar de puro nominalismo de la dictadura de Primo de Rivera, pues, todo lo que el Estatuto tenía de representativo, de popular, de autonomista, no tuvo la más mínima aplicación¹⁸. Además, las elecciones locales no llegaron nunca a celebrarse, por lo que todas las Corporaciones municipales entraron en un tiempo atípico y, a pesar de promulgarse su norma reguladora, vivieron un régimen de excepcionalidad. «El Estatuto –escriben MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL¹⁹– fue una auténtica y gran ficción, una superestructura montada sobre la vida real, que seguía unos cauces bien distintos a los estipulados en las normas»; los Alcaldes son más bien una figura nominal y un canto demagógico a la democracia municipal²⁰. En consecuencia, el intervencionismo gubernativo en este período sería absoluto.

Las elecciones municipales celebradas el 12 de abril de 1931 propiciaron la defenestración de la Monarquía y el advenimiento de la Segunda República.

En la Constitución de este período, la de 9 de diciembre de 1931, que dedicará a los municipios, fundamentalmente, su artículo 9, quedarán sentados los principios conformadores de este tipo de entidades locales.

La República no afrontará la reforma del régimen municipal sino hasta casi su segundo bienio. En marzo de 1934, el Ministro de la Gobernación redactó un proyecto de 39 Bases que sería, después, la ley de 10 de julio de 1935, apareciendo, finalmente, publicada en la Gaceta de Madrid de 31 de octubre de 1935 la Ley Municipal de la República.

El régimen de la elección del Alcalde se contenía en las secciones segunda y primera de los Capítulos I y II del Título II, artículos 51 y siguientes y 72 y siguientes, respectivamente, y posibilitaba que la elección de aquél se llevase a cabo por el pueblo o por el Ayuntamiento.

En el primer caso se precisaba la firma de un número de electores para presentar una candidatura; a continuación una antevotación para la proclamación de los candidatos que obtuvieran un número de votos no inferior a la décima parte del de electores y, finalmente, para ser proclamado

¹⁸ *Vid.*, S. MARTÍN-RETORTILLO, E. ARGULLOL MURGADAS, «Aproximación histórica...», *cit.*, pp. 363-368.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 365-366.

²⁰ A. MARTÍNEZ MARÍN, «La elección o nombramiento...», *cit.*, p. 309.

Alcalde se exigía además de ser el candidato más votado obtener, como mínimo, los votos de la tercera parte del censo electoral. En el segundo caso, resultaba designado Alcalde el que obtuviera la mayoría absoluta de los votos de los concejales y si ninguno la alcanzase, se habría de repetir la votación resultando elegido el que obtuviera mayoría relativa. De otra parte, mientras los Alcaldes elegidos por votación popular podían ser reelegidos por trienios indefinidamente, siempre que obtuviera el voto de la mitad más uno de los electores, los elegidos por los concejales sólo podían ser reelegidos por otro trienio.

La suspensión y destitución de Alcaldes también encuentra su regulación en la Ley municipal de 1935. El artículo 50, en primer término, prohíbe a la autoridad gubernativa intervenir de manera alguna en la suspensión y destitución de concejales que sólo podrán ser decretadas por la autoridad judicial; no obstante, a modo de excepción, el Gobierno podía suspender a los Alcaldes, en todas sus funciones, cuando la provincia a que pertenezca el término municipal se halle en alguno de los estados de prevención, alarma o guerra definidos en la Ley de orden público.

El Alcalde elegido por el Ayuntamiento podrá ser destituido, asimismo, por el voto de idéntica mayoría a la exigida para resultar elegido, esto es, por mayoría absoluta de los concejales que legalmente formen la corporación, o por votación popular en que así lo acuerde la mitad más uno de los electores. El Alcalde elegido por el pueblo sólo podrá ser destituido por éste en los mismos términos en los que lo eligió.

El Alcalde de la República, pues, será elegido de forma democrática sin intervención alguna del poder central e, incluso, directamente por los vecinos, aunque debe ser destacado que la Ley municipal no tuvo aplicación efectiva alguna por los sucesos que dieron lugar al llamado régimen del 18 de julio.

Otro golpe de Estado, que dio inicio en esta ocasión a una cruenta guerra civil, supuso la caída de la Segunda República y el establecimiento de un nuevo régimen político que durante los casi cuarenta años que duró se personificó en la figura del General Franco.

El «nuevo» Estado no dispondrá de una legislación municipal hasta que las Cortes orgánicas den su aprobación y el Jefe del Estado promulgue la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945.

La Base sexta de la citada Ley se ocupó de la figura del Alcalde y, respecto a su nombramiento, dispondrá que será nombrado por el Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y municipios de más de

10000 habitantes. En los demás municipios su nombramiento corresponderá al gobernador civil de la provincia respectiva. Cualquiera que fuera la forma de nombramiento, el Alcalde cesará en sus funciones cuando, por razones de interés público, lo dispusiera el Ministro de la Gobernación.

Esta Ley de Bases será articulada, primero, por el Decreto de 16 de diciembre de 1950 y, después, tras la promulgación de una nueva Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953, por el «texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953», aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. En relación con el nombramiento del Alcalde, el artículo 62 del citado texto refundido disponía: 1º que, en todas las capitales de provincia y en los municipios de más de 10000 habitantes, el Alcalde será nombrado por el Ministro de la Gobernación; 2º que, en los demás municipios, el nombramiento correspondería al gobernador civil de la provincia, dando cuenta previamente al Ministro de la Gobernación y 3º que, cualquiera que sea su forma de nombramiento, el Alcalde cesará en sus funciones cuando, por razones de interés público, lo disponga el Ministro de la Gobernación.

En fin, como se observa, no cabe mayor intervención gubernativa. Todos los Alcaldes de los municipios de España son, en última instancia, dada la exigencia previa del cese para que se produzca el nombramiento nombrados por el Ministro de la Gobernación.

Del régimen general descrito quedaban exceptuados los Alcaldes de los municipios de Madrid y Barcelona, cuyo nombramiento, en virtud de las Leyes de 23 de mayo de 1960 y 11 de julio de 1963, respectivamente, lo realiza el Jefe del Estado, a propuesta del Ministro de la Gobernación, entre las personas que reúnan las condiciones legalmente establecidas. La duración del mandato de estos Alcaldes, frente al régimen general, no sería indefinida, sino para un período de seis años, salvo que se dispusiese antes su renovación y sin perjuicio de que pudieran ser nuevamente nombrados para el cargo.

Tras varios intentos de reforma del régimen local, ésta no se produciría sino hasta que se dictara la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases de Régimen Local.

La Base quinta de esta Ley disponía que la elección del Alcalde se realizaría mediante votación secreta efectuada entre los concejales del Ayuntamiento. Podían ser proclamados candidatos al cargo aquellos que reuniera alguna de las condiciones legalmente establecidas. Para ser elegido Alcalde se requería una mayoría de dos terceras partes del número legal

de concejales; si en primera votación no se obtuviere dicha mayoría, se repetiría aquélla entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayor número de votos, siendo suficiente entonces para ser elegido mayoría simple.

La duración del mandato de Alcalde se limitaba a seis años y la destitución por actos contrarios al orden público, falta de probidad o negligencia notoria en el cumplimiento de sus deberes, podía ser acordada por el Ministro de la Gobernación, previa instrucción de expediente, con audiencia del interesado e informe de la Corporación.

En resumen, durante todo el período franquista el Alcalde será designado gubernativamente, salvo en los últimos tiempos en que se producirá una posición intermedia entre el mantenimiento del régimen y la creciente exigencia de representatividad municipal electiva.

2. Perspectiva comparada

Con un mero ánimo descriptivo y siguiendo en su totalidad el Informe del Consejo de Europa, 11ª Sesión Plenaria de la Cámara de Poderes locales, sobre las ventajas e inconvenientes de la elección directa del ejecutivo local sobre la base de los principios de la Carta Europea de Autonomía Local²¹, daremos cuenta de los sistemas de elección de Alcalde y/o ejecutivos locales en treinta y uno de los Estados que son miembros del citado organismo internacional.

En doce países, de los treinta y tres Estados miembros que respondieron al cuestionario que les fue remitido por la Cámara de Poderes Locales del Consejo de Europa²², se sigue, a escala nacional un sistema electoral más o menos directo en la designación de las asambleas y los ejecutivos locales. Estos países son: Albania, Bulgaria, Chipre, Grecia, Hungría, Italia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Portugal, Rumania, Eslovenia, Turquía y Ucrania.

Entres estos doce Estados las diferencias, en cuanto al sistema de elección directa, son importantes. Portugal e Italia se situarían en un extremo del arco de estos países, mientras que en el otro se ubicaría Turquía. El

²¹ Rapporteurs Drs. Ian Micallef, Alcalde, Cámara de Poderes Locales PPE/DC y Guido Roïdo, Italia, Cámara de Poderes Locales PPE/DC, Estrasburgo, 3 de mayo de 2004.

²² El Consejo de Europa, la organización política más antigua del continente, engloba a 46 países.

ejemplo más claro de un país que sigue el sistema de elección directa –quizás en exceso, como se reconoce en el propio Informe del Consejo de Europa– es Portugal, donde tanto el ejecutivo como la asamblea municipal son elegidos directamente por los ciudadanos, y sin que, además, la asamblea ejerza un verdadero control sobre el ejecutivo, ni tenga el poder de destituirlo. Italia, después de la legislación de 1993 modificada en 1999, también merece ocupar un puesto destacado en esta lista de Estados que siguen, a nivel nacional, un sistema de elección directa en la designación de sus autoridades locales. El Alcalde, directamente elegido por los ciudadanos, nombra –como en Portugal– a los miembros del ejecutivo local, que recibe la denominación de *Giunta*, pero, a diferencia de aquél país, la asamblea municipal dispone del poder de destituir al primer magistrado, si bien tal decisión conlleva la disolución automática de la asamblea y la convocatoria de nuevas elecciones municipales.

En el extremo opuesto se situaría, como hemos anunciado, Turquía, donde, pese a que la regla general que prescribe la legislación para la elección de Alcaldes es el sufragio directo, se han previsto situaciones excepcionales –que, a la postre, resultan la normalidad– en las que los regidores municipales son elegidos con la intervención directa del Ministro del Interior o del gobernador provincial cuando no directamente por el Consejo de Ministros si éste considera necesaria la adopción de tal medida, lo que se compadece poco con las prescripciones de la Carta Europea de Autonomía Local.

Otro grupo no muy numeroso de Estados miembros del Consejo de Europa (Austria, Alemania, Noruega, Rusia y Reino Unido) siguen lo que se podría denominar un sistema mixto, es decir, la elección directa en algunas partes del territorio nacional o que cumplan ciertos requisitos y la elección indirecta en los demás casos.

En Austria, por ejemplo, seis de los nueve Länder –incluyendo a Viena, que goza de un estatuto particular–, han optado por el sistema de elección directa del primer regidor municipal. Y en Noruega, aunque el sistema de elección directa de las autoridades locales está autorizado desde 1999, lo cierto es que sólo 37 (de un total de 450) han optado por este sistema.

El resto de países miembros (hasta dieciséis: Bélgica, Croacia, República checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, España y Suecia) siguen, a nivel nacional, un sistema de elección indirecta. Ahora bien, si entre los países que siguen el sistema de elección directa se observan dife-

rencias importantes, quizás son mayores las diferencias que se aprecian en este grupo de Estados.

Así, por ejemplo, en Francia, Dinamarca y España se sigue el sistema del cabeza de lista, en cuya virtud resulta elegido Alcalde aquél que ocupe el primer lugar de la lista que haya obtenido la mayoría absoluta de votos, por ejemplo. Mientras que, por ejemplo, en Bélgica el burgomaestre era designado por el Rey.

Además, debe notarse que en los últimos tiempos son varios los países (Bélgica, Finlandia y Holanda) que orientan sus legislaciones electorales, con claridad, hacia el sistema de elección directa. Y, en fin, en otros, como, por ejemplo, Islandia, Letonia o la República checa, en pequeñas colectividades, cuya población no sobrepasa algunos centenares o, incluso, algunos miles de habitantes y donde todos los candidatos son conocidos por la población, se llega al nombramiento por mayoría relativa o, a veces, por consenso y, en otras ocasiones, de manera directa, como por ejemplo sucede en España.

3. Régimen actual

3.1. *La elección del Alcalde en la Ley de Elecciones Locales de 1978*

Al tiempo que se redactaba y debatía la Constitución vigente, la primera Ley municipal democrática después del período franquista: la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 abordó, como no podía ser de otra manera, la cuestión de la elección del Alcalde, que resultó, sin duda, la más polémica en el debate parlamentario de esta Ley. El proyecto de Ley presentado por el Gobierno²³ diseñaba un sistema en que resultaba elegido Alcalde el concejal electo primero de la lista más votada en las correspondientes elecciones municipales.

El proyecto gubernamental se apartaba de todos aquellos modelos históricos en los que la figura del Alcalde no era objeto de elección, sino de designación por la autoridad gubernativa. También se separaba del sistema de elección directa por parte de los vecinos, modelo éste que el partido del Gobierno consideraba que era el que ofrecían a las Cámaras. Y se apartaba, por último, del sistema de elección indirecta de los concejales.

²³ BOC de 4 de enero de 1978.

El sistema de elección que el mencionado proyecto de Ley recogía en su artículo 26.2 se formulaba, en concreto, en los siguientes términos:

«Establecido el número de concejales que corresponden a cada lista, el Secretario de la Junta leerá en voz alta el resumen general de los resultados y el Presidente proclamará en el acto concejales electos a los candidatos correspondientes y Alcalde al candidato primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente municipio. En caso de empate entre listas, proclamará candidato al de más edad».

Los grupos parlamentarios minoritarios se opusieron a este sistema defendido por los grupos mayoritarios de la Cámara con argumentos tales como que se fomentaría el caciquismo al posibilitar que los Alcaldes fueran elegidos minoritariamente, lo que, a su vez, conduciría a la ingobernabilidad de los Ayuntamientos; que no existían precedentes de este sistema de designación automática del Alcalde ni en el Derecho histórico patrio ni en el comparado; y, por último, que no se correspondía con las atribuciones y poderes que en el proyecto de Ley se encomendaban al Alcalde.

Los debates parlamentarios concluyeron con una fórmula de compromiso que se recogía en el artículo 28.3 de la Ley en los términos siguientes:

«Constituida la Corporación, y en la misma sesión, se procederá a la elección del Alcalde de acuerdo con el siguiente procedimiento:

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

Resultando éste, en consecuencia, el sistema normal u ordinario de elección del Alcalde de la Ley de Elecciones Locales. La Ley preveía otros sistemas de elección del Alcalde que bien pudieran merecer la calificación de distintos o especiales: uno, es el aplicable a los municipios de menos de 25 residentes, que habrían de funcionar en régimen de concejo abierto, y a aquéllos que por tradición tuviesen adoptado este singular

régimen de funcionamiento; otro es el aplicable a los municipios cuya cifra de población estuviera comprendida entre 25 y 250 residentes; y, el último tiene como protagonistas a los Alcaldes pedáneos de las entonces denominadas Entidades Locales Menores.

3.2. La elección del Alcalde en la Constitución

La Ponencia redactora del texto constitucional reguló la Administración local en el Título V, bajo la rúbrica «Del Gobierno y de la Administración», cuyo artículo 105.1 señalaba:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos integrados por los Alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La Ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto».

Este precepto fue objeto de tres votos particulares, uno de los cuales afecta a la materia que aquí tratamos. Me refiero al del grupo parlamentario Minoría Catalana que precisaba que la elección del Alcalde lo fuera únicamente por los concejales, cerrando, por tanto, el paso a una elección directa por los vecinos.

Al proyecto de Constitución, Minoría Catalana –consecuente con el voto particular presentado en fase de ponencia– presentó, entre otras, la enmienda número 160, que pretendía que los Alcaldes fueran elegidos «por y entre los concejales». También el grupo parlamentario que sostenía al Gobierno, a través del diputado Sr. Ortí Bordás, presentó una enmienda –la número 736– que proponía una redacción del artículo 105.1, según la cual no sólo los concejales serían elegidos por los vecinos, sino también los Alcaldes.

Cuando se publicó el nuevo proyecto de Constitución, después del examen de las enmiendas presentadas, las discrepancias de los grupos parlamentarios sólo permitieron una modificación que consistió en incluir las previsiones relativas a la Administración local en la rúbrica del Título VIII, «Organización territorial del Estado», pasando el artículo 105.1 a ser el artículo 133.

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, sin debate y sin modificaciones, el texto que había remitido la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

El debate del proyecto de Constitución en el Senado, tanto en fase de Comisión como en la de Pleno, no introdujo modificación alguna, resultando, finalmente, como texto definitivo el que la Carta Magna establece en su artículo 140 con el siguiente tenor literal:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a los Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto»²⁴.

En fin, como de todos resulta conocido, la Constitución deja abierta la posibilidad respecto de la elección del Alcalde para que bien sean los vecinos, esto es, directamente, o los concejales, es decir, de manera indirecta, los que le elijan. Remite, pues, al legislador ordinario la determinación del sistema de elección del primer magistrado municipal.

3.3. Sistema vigente de elección y destitución del Alcalde

El vigente sistema de elección y destitución del Alcalde se halla regulado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), modificada, en lo que al objeto de nuestro trabajo se refiere, por la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOREG.

El único cambio introducido respecto a la elección del regulada en la LEL consiste en sustituir el criterio de la mayor edad por el del sorteo en caso de empate en número de votos populares, cuando, por no alcanzar la

²⁴ De entre la amplísima bibliografía existente sobre la Constitución de 1978 para un examen de su artículo 140 *vid.*, entre otros, Ramón MARTÍN MATEO, «Artículo 140. La autonomía municipal», *Comentarios a las Leyes Políticas*, T.X, Edersa, Madrid, 1985, pp. 529 y ss.; Rafael ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985, pp. 2121 y ss.; Manuel ARIAS SENOSAÍN, «Constitución y Administración Local», *Lecturas sobre la Constitución Española*, T.I, UNED, Madrid, 1978, pp. 377 y ss. y Luis MORELL OCAÑA, *La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984.

mayoría absoluta ningún candidato a Alcalde, sea necesario acudir, subsidiariamente, a aquél dato.

El sistema ordinario de elección del Alcalde y el especial de los pequeños municipios se recoge en un solo precepto —el 196— en los términos siguientes:

«En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

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

En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes pueden ser candidatos a Alcalde todos los concejales; si alguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los concejales es proclamado electo; si ninguno obtuviese dicha mayoría, será proclamado Alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales».

La acreditada viabilidad del modelo establecido en la LEL y la gobernabilidad de los municipios conseguida durante el tiempo de su aplicación fue, sin duda, la razón por la que el legislador de 1985 no modificó el sistema de elección de Alcalde establecido en aquella Ley²⁵.

El sistema establecido en la LOREG, sin restar protagonismo a los partidos políticos, permite que en el momento de la elección, los electores conozcan de antemano el nombre de los posibles candidatos a la Alcaldía. Así, cuando el elector emite su voto tendrá, sin duda, presente no sólo los programas de gobierno municipal de cada lista, sino también las personas que las encabezan, ya que, en principio, sólo ellas pueden ser candidatos a Alcalde.

²⁵ En el mismo sentido, Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986, p. 1700.

La LOREG no establece una alternativa entre elección directa e indirecta, sino un sistema híbrido que no desvirtúa el carácter indirecto de la elección. Son los concejales quienes eligen al Alcalde, si bien mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta.

En suma, podríamos afirmar que la Ley da preferencia al Alcalde corporativamente mayoritario sobre el que lo pudiera ser por los votos populares y sólo cuando aquél no pueda resultar elegido se prefiere éste, en lugar de acudir a una segunda votación para elegir Alcalde por mayoría simple, como es propio de un sistema puro de elección indirecta o de segundo grado.

Por su parte, la destitución del Alcalde sólo es posible, aparte de la inhabilitación judicial, mediante la moción de censura o la cuestión de confianza.

Nuestro ordenamiento jurídico dio acogida a la moción de censura, en 1985, a través de la LBRL (modificada por la Ley 11/1999, de 21 de abril), que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para acordarla, y de la LOREG, que establece todo el régimen sustantivo y procedimental, y a la cuestión de confianza, en 1999, mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL y la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOREG²⁶.

El artículo 22.3 LBRL se limita a disponer que «Corresponde, igualmente, al Pleno la votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se rigen por lo dispuesto en la legislación electoral general».

Los artículos 197, para la moción de censura, y 197 bis, para la cuestión de confianza, establecen un completo y detallado régimen sustantivo y procedimental de ambos instrumentos que pueden provocar la destitución del alcalde.

4. Antecedentes próximos

El sistema de elección de Alcalde descrito no es discutido con seriedad por nadie. O, dicho en otros términos, todas las fuerzas políticas están

²⁶ Sobre estas cuestiones, *vid.* A. CALONGE VELÁZQUEZ, A. ALLUÉ BUIZA y T. GONZÁLEZ DEL TESO, *El Pacto Local de 1999 ...*, cit., pp. 62-112.

convencidas de la bondad del sistema en cuanto asegura la gobernabilidad de los Ayuntamientos, lo que, sin embargo, no les ha impedido incluir en sus programas electorales la elección directa del Alcalde²⁷.

A pesar de las afirmaciones que acabamos de exponer, el Grupo Socialista del Congreso presentó en la VI Legislatura (1996-2000) una proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General²⁸, que pretendía incrementar el grado de participación de los ciudadanos en el ámbito más próximo a sus intereses, de incrementar en suma la democracia, decantándose por la elección directa del Alcalde.

Las razones que, a su juicio, justificaban la elección del Alcalde por todos los electores eran de naturaleza política, es decir, razones fundadas en la búsqueda de una mejor gobernabilidad, de una mayor identificación del Alcalde con los electores y, en fin, de un reforzamiento del Ayuntamiento como institución destinada a proporcionar servicios a los ciudadanos.

Sin ánimo de llevar a cabo un análisis en profundidad de la proposición de Ley referenciada, sí merece la pena que, al tratarse del único antecedente de que disponemos de regulación de elección directa del Alcalde, señalemos las, a nuestro juicio, principales características de este texto.

En primer término, el escrutinio propuesto, como en toda elección donde hay un solo cargo a cubrir, es el mayoritario, lo que obligará, si se busca la mayor legitimidad del cargo elegido, esto es, que represente al mayor número de electores, dado el carácter bipartidista de nuestro sistema, a dos vueltas, salvo que en la primera uno de los candidatos obtuviera mayoría absoluta. A la segunda vuelta sólo podrían acceder aquellos candidatos cualificados, aquellos que hubieran obtenido en la primera vuelta un mínimo del quince por ciento de los votos. La segunda vuelta, para conjugar, de un lado, los factores de cierre de alianzas y pactos elec-

²⁷ Los dos grandes partidos políticos en los programas electorales con que concurrieron a las elecciones de 14 de marzo de 2004 proponían la elección directa de los Alcaldes. *Vid.* el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español en el sitio internet, ya citado, <http://www.iceta.org/progpsoe.pdf> (visitado por última vez el 23 de febrero de 2005) y el del Partido Popular, que especificaba más, pues proponía la elección directa del Alcalde con atribución automática de este cargo al cabeza de la lista más votada, en los municipios superiores a determinado número de vecinos, en el sitio internet <http://www.deficiones.com/comendador/descargas%20pp%2022004.pdf> (visitado por última vez el 23 de febrero de 2005).

²⁸ *BOCCGG Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, Serie B: 7 de diciembre de 1998, n.º 256-1.

torales y, de otro, la economización de gastos electorales, se celebraría catorce días después de la primera.

En segundo lugar, la reforma aborda la vinculación de los candidatos con los partidos, coaliciones y agrupaciones electorales. Entre los supuestos teóricos que podrían darse y deberían ser admitidos, se encuentran el de dos o más partidos que presenten un mismo candidato a Alcalde que, a su vez, pudiera estar avalado por una agrupación de electores que concurra, también, a la elección de Concejales, o el de un candidato independiente que fuera apoyado por uno o varios partidos que simultáneamente presentan candidaturas a Concejales. Sería admisible, asimismo, compatibilizar la candidatura a Alcalde y la cabeza de candidatura de Concejales.

En tercer término, la votación se producirá con papeletas y en dos urnas separadas: Alcalde y Concejales. Ambas votaciones, aunque no muy dissociadas en cuanto a los estándares de comportamiento electoral de los ciudadanos, no tienen por qué ir exactamente ajustadas, de modo tal que existe la probabilidad cierta, en un sistema multipartidista como el nuestro, de que el partido o coalición del Alcalde elegido no tenga una mayoría holgada.

En cuarto lugar, se contempla también en la reforma la conexión de la elección del Alcalde con la del resto de miembros electos del Ayuntamiento. Si uno de los objetivos que se persiguen con la elección directa del Alcalde es acrecentar la gobernabilidad del Ayuntamiento, flaco favor se haría si existiera un Alcalde fortalecido en su legitimidad democrática y una oposición poderosa y mayor en número de Concejales. Para evitar este riesgo, se prevé una prima electoral consistente en el otorgamiento de una mayoría en número de Concejales a los partidos o coaliciones que lo apoyen, que se fija en torno al cincuenta y cinco por ciento de aquellos.

En quinto lugar, la elección directa del Alcalde debe ir vinculada a una reforma general de las instituciones municipales de modo que quedan delimitados dos «bloques» o ámbito institucionales configurados en torno a la función de gobierno y gestión y a la función de impulso político y control, y ello para asegurar el principio democrático, la participación y el pluralismo, puesto que la prima de escaños atribuida a los partidos o coaliciones que apoyen al Alcalde elegido debe contrarrestarse con un modelo de atribución de competencias al Pleno que permita reconocer la posición de este órgano como centro de control político y de impulso de políticas y servicios.

Y, en sexto y último lugar, en el sistema que se propugna, el Alcalde, que cuenta con una legitimidad democrática directa y, por ende, autónoma, no puede ser cesado por un órgano distinto del que lo eligió o, dicho de otra manera, no caben mociones de censura destructivas, lo que no es óbice para instrumentar otros sistemas de reprobación de su gestión municipal.

La proposición de Ley socialista no fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados, llegándose, poco después, a lo que se ha denominado el «Pacto Local», que, como conocemos, no llegó a mencionar siquiera la posibilidad de modificar el sistema de elección del Alcalde vigente, como hemos visto, desde los albores del actual período constitucional.

5. Las propuestas del Libro Blanco

El Libro Blanco aborda la cuestión que tratamos en este trabajo en el subepígrafe dedicado al sistema electoral local, que forma parte del epígrafe general «La organización y el funcionamiento de las entidades locales y el estatuto de los electos».

El régimen local —como bien puede leerse en el Libro Blanco— comprende, entre otras cuestiones, la forma de elección o de designación de los órganos que configuran el ente local de que se trate y, por ello, los redactores de esta propuesta tratan con suficiente amplitud la materia que nos interesa.

5.1. *El modelo de gobierno local*

Antes de adentrarnos en el núcleo de la cuestión principal considero necesario exponer el modelo de gobierno local por el que se opta en este documento, ya que, como no podía ser de otra manera, la forma de elección de las personas que formen los órganos que tengan atribuido el gobierno local está íntimamente conectado con éstos y con sus atribuciones.

El modelo de gobierno local que propone el Libro Blanco responde, según sus autores, a un modelo claro y ágil de gobierno con una distribución más nítida de responsabilidades; en lo esencial, un nuevo modelo de gobierno local en que están claramente diferenciadas las funciones de gobierno y de oposición.

En este nuevo modelo, de manera resumida, el pleno es el órgano deliberante que adopta las grandes decisiones estratégicas, así como otras funciones que por su propia naturaleza deben residenciarse en él y, además, quien controla la gestión del ejecutivo local, sin que en ningún caso pueda ostentar competencias gestoras, ni siquiera por delegación de otros órganos o de otras Administraciones; y el ejecutivo local, fuerte y con capacidad gerencial, es el órgano que desarrolla la gestión en su integridad, dentro del marco de las decisiones estratégicas aprobadas por el pleno.

Este modelo debe aplicarse a todos los municipios, si bien admite algunas variantes en cuanto al sistema orgánico en que debe materializarse.

El redactor del Libro Blanco propone tres regímenes municipales:

- a) Un régimen para todos los municipios de más de 50.000 habitantes.
- b) Un régimen para los municipios de entre 100 hasta 50.000 habitantes.
- c) Un régimen de concejo abierto, para los municipios de menos de 100 habitantes y para los que tradicionalmente se hayan regido por el mismo.

El régimen para los municipios de más de 50.000 habitantes, que es –por las singularidades que rodean a este tipo de municipios²⁹– el más complejo, se caracterizaría por los siguientes rasgos:

- a) El pleno, integrado por todos los concejales, dispone de comisiones que, además de realizar funciones de estudio, informe o propuesta y el seguimiento de la gestión del ejecutivo, pueden recibir por delegación del pleno algunas funciones que éste estime convenientes.

Además, el pleno puede no ser presidido por el Alcalde, sino por un concejal, bien designado por el Alcalde, bien, previo acuerdo en tal sentido del Alcalde, elegido por el pleno de entre sus miembros. Se trata con ello –confiesa el Libro Blanco– de avanzar la caracterización de este nuevo modelo de gobierno, separando netamente las funciones del pleno y del ejecutivo municipal.

- b) El ejecutivo está integrado por el Alcalde y por la comisión de gobierno local. El Alcalde es el jefe del ejecutivo municipal y la máxima

²⁹ Una realidad urbana evidente y consolidada, la existencia de un desempeño profesional de la política en el nivel local, unas estructuras administrativas más complejas, la existencia normalmente de medios de comunicación social que inciden de forma relevante en la vida colectiva, etc., son algunas de las razones diferenciales de este tipo de municipios respecto de los demás.

autoridad del Ayuntamiento que, por tanto, ostenta una serie de funciones propias de tal naturaleza: elige a los miembros de la comisión de gobierno local, ejerce la superior jefatura del personal, aprueba los criterios de organización administrativa, etc.

La comisión de gobierno local es el máximo órgano colegiado de gestión y en el que se concentran las atribuciones gestoras en todas las materias pertenecientes al ámbito local. Sería, además, del órgano titular de las competencias residuales. Sus miembros son nombrados y separados libremente por el Alcalde de entre los miembros del pleno, si bien hasta un tercio de sus miembros pueden ser nombrados entre personas que no ostenten la condición de electos.

En los municipios de entre 100 y 50.000 habitantes, el modelo se simplifica con respecto al anterior, que es el modelo básico.

- a) El Alcalde presidirá el pleno en todos los casos. Las comisiones de estudio, informe o propuesta y de seguimiento y control político de la gestión del equipo de gobierno serían preceptivas, en todo caso, a partir de los 5.000 habitantes.
- b) El titular de las competencias ejecutivas y gestoras sería el Alcalde, quien también ostentaría las residuales.

La comisión de gobierno local, que sería de existencia facultativa, estaría compuesta exclusivamente por concejales en los municipios de menos de 20.000 habitantes, pudiendo no serlo hasta un tercio de sus miembros en los de más población.

En el caso del régimen de concejo abierto, los únicos órganos necesarios serían el Alcalde, quien asumiría todas las competencias gestoras, la asamblea vecinal, que ostentaría todas las del pleno, y al menos un teniente de alcalde designado por el Alcalde entre los vecinos.

El régimen orgánico básico se completaría con las siguientes previsiones:

- a) La comisión especial de cuentas, que debe existir en todos los municipios.
- b) Los órganos para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas deben generalizarse a todos los municipios, si bien, atendiendo a la capacidad de gestión de la mayor parte de éstos, debe permitirse la delegación de tal función en las diputaciones provinciales.

- c) La posibilidad de que determinadas atribuciones: gestión de personal, contratación hasta ciertos límites, disciplinarias, concesión de licencias y otras de naturaleza reglada, puedan delegarse en directivos públicos, y en los municipios de hasta 5.000 habitantes en funcionarios de carrera de titulación superior.

No es éste el lugar oportuno para formular siquiera un comentario al modelo de gobierno local diseñado por los proponentes del Libro Blanco, pues el objeto del presente trabajo se circunscribe, como hemos puesto de relieve desde el principio de estas páginas, a la elección del Alcalde. Pero sí los es para, después de su atenta lectura, manifestar que pese a la íntima conexión que hemos predicado al inicio de este epígrafe entre modelo de gobierno local y sistema de elección de los órganos de gobierno, el modelo descrito no prejuzga con claridad ningún sistema de elección, no desemboca de manera obligada en un sistema de elección claro y concreto, si acaso su salida natural debería ser la elección directa del alcalde, que es, como hemos visto, la tendencia mayoritaria que existe en Europa.

5.2. El sistema de elección del Alcalde

El redactor del Libro Blanco es acrítico, como lo es en general la sociedad, con el sistema electoral local. En efecto, salvo casos episódicos que se producen tras la celebración de las elecciones locales o después de algunos supuestos de transfuguismo político, no existe una verdadera demanda social para su cambio, si bien las dos fuerzas políticas principales, como ya nos hemos encargado de destacar, introducían en sus programas electorales la elección directa de la primera magistratura local, y, asimismo, se han formulado propuestas concretas de reforma, como la ampliación del techo demográfico para la aplicación del sistema mayoritario plurinominal usado en las elecciones en los municipios entre 100 y 250 habitantes, o el desbloqueo de las listas electorales en los de mayor población. Pero, en general, «puede decirse –afirma el Libro Blanco– el sistema electoral español garantiza en grado suficiente la representación el pluralismo político y la gobernabilidad de las instituciones locales, factores cuyo mantenimiento constituye la premisa esencial a la hora de abordar su reforma.

Por lo que se refiere a la elección del Alcalde, el Libro Blanco no se pronuncia de manera expresa por ningún sistema de elección concreto, antes bien advierte, refiriéndose a la elección directa, que deben sopesarse adecuadamente sus ventajas y desventajas, así como que no hay un sistema perfecto y que la opción en esta materia tiene mucho que ver con la

tradición política, con el sistema de partidos y con las crisis del sistema político local.

Sí aboga por introducir algunos elementos de reforma en el sistema actual, de forma que, sin alterarlo ni añadirle complejidad, se incrementen las posibilidades de elección directa por los vecinos, lo que demuestra que se muestra más favorable por el sistema de elección directa del Alcalde, aunque sin llevar a cabo una reforma global que supongan elecciones separadas del Alcalde y el pleno, ni de segundas vueltas.

Las reformas que propone y que podría elevar el porcentaje de alcaldes elegidos directamente fácilmente al 90% de los casos serían las siguientes:

- a) En los municipios de menos de 100 habitantes seguiría usándose el actual sistema de elección directa mediante un sistema uninominal mayoritario.
- b) En los municipios entre 100 y 1.000 habitantes, donde ya existe un sistema mayoritario en el tramo de 100 a 250 residentes, cuya ampliación se propone hasta los 1.000 residentes, sería designado Alcalde el concejal que más votos populares directos haya obtenido.
- c) En los municipios de más de 1.000 habitantes, resultaría elegido Alcalde directamente el cabeza de lista que haya obtenido la mayoría absoluta de los sufragios.

En este caso, debería introducirse un sistema de segunda vuelta para los supuestos de ayuntamientos en los que no se alcanzase mayoría absoluta en la primera, pero el proponente del Libro Blanco considera que esta posibilidad debe limitarse a las grandes ciudades, manteniendo el número de concejales resultado de la primera, y exigiendo un alto porcentaje de votos para pasar a la segunda vuelta, que incluso podría reducirse a los dos candidatos más votados.

Por último, estiman los redactores del Libro Blanco que también se precisa una reforma parcial del sistema de destitución del Alcalde y, más en concreto, de la moción de censura con la finalidad, como en el caso de la elección, de fortalecer el papel del presidente de la corporación municipal. La reforma propuesta se dirige en el sentido de hacer más difícil la presentación de esta moción durante el primer y el último año del mandato, exigiéndose un quórum reforzado si bien siempre debería ser posible la presentación de la moción para evitar el riesgo de alcaldes incontrolables.

A este modelo de elección propuesto lo denominan sistema mixto o híbrido, en el que si bien se amplían notablemente –o incluso se generalizan– las posibilidades de elección directa del Alcalde por los vecinos, en cambio se conserva el mecanismo de su sustitución por el pleno mediante moción de censura constructiva, lo que, en principio, resulta incompatible con los Alcaldes directamente elegidos por los votos populares ya que gozan de la legitimidad democrática directa como el consejo o la asamblea municipal.

V. VALORACIÓN CRÍTICA

Una vez que hemos dado cuenta de las propuestas que contiene el Libro Blanco sobre la forma de la elección del Alcalde, ha llegado el momento de realizar una valoración, si bien –por las razones que a continuación expondremos– no puede ser más que inicial y provisional.

Recordamos que este documento, elaborado por la comisión creada al efecto y que nosotros –siguiendo a sus propios autores– hemos venido denominando a lo largo del presente trabajo Libro Blanco, no es más –como su título indica, de manera expresa– que un Primer Borrador, esto es, un análisis de la situación del Gobierno y la Administración Local en España para ser discutido con los Ayuntamientos y demás entidades locales, Comunidades Autónomas, Grupos parlamentarios y expertos, que son, en definitiva, los actores del régimen local español.

Por ello, los contenidos de este documento o, más en concreto, sus propuestas –en la actualidad en fase de reflexión– pueden variar de manera significativa cuando se inicie el proceso de debate, si bien no pensamos que esto vaya a suceder con carácter general y menos en la materia que aquí tratamos, es decir, que, a buen seguro, las propuestas que contiene aparecerán articuladas en las correspondientes modificaciones legislativas que serán necesarias emprender.

También, por tratarse de un análisis de la situación del régimen local español del que se derivan unas propuestas que debían ser objeto de debate, nuestra valoración no puede ser –como ya hemos avanzado– sino inicial y provisional, pues un examen en profundidad requiere conocer con exactitud y concreción las reformas que se quieren introducir en la legislación de régimen local y en la legislación electoral, pero todavía no estamos en ese estadio y, además, los proponentes –con buen criterio– no han dado por cerrado ningún aspecto, sino que lo han dejado abierto para la discusión.

En conjunto, las propuestas que formulan los redactores del Libro Blanco sin ser absolutamente innovadoras (que, por otra parte, para nada se necesitan), ya que se limitan a pretender introducir modificaciones al régimen local con que contamos, pueden ser, en mi opinión, muy eficaces para lograr el reforzamiento de la democracia local, que es –como se recordará– uno de los criterios que debían seguir los comisionados para formular las propuestas de reforma pertinentes a nuestro sistema de gobierno y administración local.

El redactor del Libro Blanco se ha mostrado, a mi juicio, prudente y cauteloso a la hora de elaborar sus propuestas, alejándose de la tentación –nada infrecuente en nuestra vida local, como hemos podido comprobar en páginas anteriores– de derribar lo anterior y construir sobre los parcos cimientos constitucionales de un nuevo régimen local. Ha huido de soluciones rompedoras, de categorías y sistemas absolutos y, en suma, de experimentos de laboratorio sobre una realidad que ha demostrado conoce muy bien.

Por lo que se refiere a la elección del Alcalde, el Libro Blanco manifiesta, sin duda, una tendencia clara al sistema de elección directa del Alcalde, siguiendo lo que constituye, como hemos tenido ocasión de comprobar, una corriente mayoritaria en Europa, pero evitando las complejidades de una elección directa (segunda vuelta necesaria en la mayoría de los casos), así como algunas desventajas de este sistema como es, por ejemplo, la posibilidad de que resulten elegidos Alcaldes personajes con actitudes populistas, demagógicas que poco se interesan por el bien de la comunidad vecinal y mucho en el beneficio propio.

Las modificaciones que propone introducir en el sistema electoral, además de sencillas, permitirán que la mayoría de los 8.097 municipios que existen en España tengan al frente un Alcalde elegido directamente con los votos populares. Esta situación, en mi opinión, no deja de ser sino elevar a rango legislativo lo que ya constituye, por la vía de los hechos, una realidad en la mayoría de los municipios debida a las relaciones tan próximas e inmediatas que existen entre los vecinos.

Asimismo, constituye una solución llena de acierto, a mi parecer, que en los municipios de más de 1.000 habitantes resulte elegido directamente Alcalde el cabeza de la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos, lo que, por otro lado, ya sucede en nuestro sistema vigente, si bien ahora se precisa de elección corporativa en la sesión constitutiva del Ayuntamiento, mientras que lo que se propone es un nombramiento automático sobre el cabeza de la lista que haya obtenido mayoría absoluta de votos populares.

No obstante, dos reparos debemos hacer a las –insistimos– atinadas propuestas que contiene el Libro Blanco.

El primero tiene por objeto el umbral de población propuesto para nombrar Alcalde al cabeza de la lista que haya obtenido la mayoría absoluta de sufragios. Considero se debe incrementar ese umbral poblacional hasta situarlo en los 5.000 habitantes, de manera tal que los municipios comprendidos entre 100 y 5.000 habitantes, que son el 64,5% de los municipios españoles, designen Alcalde al concejal que más votos populares directos haya obtenido, reforzando así esta figura y aproximándola más a la ciudadanía. Los 5.000 habitantes entiendo que es una cifra población en la que las relaciones entre gobernantes y gobernados o, mejor, dicho, entre autoridades locales y ciudadanos son muy próximas, lo que permite a éstos conocer perfectamente a los que aspiran a ejercer las labores de gobierno y administración de los municipios.

El segundo reparo tiene que ver no tanto con la forma de elección del Alcalde en sentido estricto cuanto con un aspecto concreto del sistema electoral local. Me refiero al empleo de las listas electorales desbloqueadas, que no abiertas, en los municipios de mayor población. Los autores del Libro Blanco no se muestran partidario de esta reforma concreta por cuanto señala que «si bien parece a primera vista una medida que profundiza en la democracia, ofrece, de acuerdo con la experiencia comparada, también desventajas e inconvenientes: los ciudadanos generalmente no usan en la práctica esta posibilidad en un grado suficiente que sirva para justificar su introducción; y puede facilitar las actitudes demagógicas en los candidatos y las rivalidades internas de los partidos», aunque concluye abriendo una puerta a la posibilidad de introducir tal reforma, pero de manera limitada cuando advierte que «no obstante, podría analizarse la posibilidad de su introducción limitada, sin afectar al cabeza de lista, permitiendo manifestar el voto preferencial para uno o un número limitado de candidatos».

Con independencia de poder atender y entender las razones expuestas por la comisión encargada de elaborar el Libro Blanco, opino que la introducción del sistema de listas desbloqueadas reforzaría la democracia local –criterio que debe inspirar las propuestas que realice esta comisión, como se recordará– potenciaría la figura del primer regidor municipal y, sobre todo, aproximaría las instituciones de gobierno y las autoridades locales a los ciudadanos, de tal modo que sentirían más la necesidad de defender los intereses de la colectividad vecinal que los del grupo político al que pertenecen.

Por otra parte, considero que es más conforme con el Estado democrático que propugna el artículo 1.1 de nuestra Carta magna ampliar las posibilidades de elección de los ciudadanos por mucho que la experiencia comparada nos indique que ejerciten poco esa capacidad. La libertad —consagrada como valor fundamental de nuestro ordenamiento jurídico— demanda, a mi juicio, instrumentos al servicio de los ciudadanos que nos permitan las más amplias posibilidades de elección de nuestros gobernantes.