

**Una propuesta de reforma
del sistema electoral**

JAVIER TORRES VELA

Universidad de Granada

WP núm. 217
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2003

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.

Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)
<http://www.icps.es>
© Javier Torres Vela
Diseño: Toni Viaplana
Impresión: a.bís
Travessera de les Corts, 251, entr. 4a. 08014 Barcelona
ISSN: 1133-8962
DL:

INTRODUCCIÓN

Debo empezar mi intervención dando las gracias a los organizadores, la Diputación de Barcelona por darme la oportunidad de participar en estas jornadas sobre uno de los temas de organización institucional más relevantes de estos momentos: la democracia en el ámbito local.

Efectivamente, cuando han pasado casi veinticinco años de la aprobación de la Constitución y de la celebración de las primeras elecciones locales, cuando el Estado autonómico se encuentra bastante desarrollado y cuando la Unión Europea y la globalización están transformando profundamente la tradicional organización jurídico-política de todos los Estados de la vieja Europa, es inevitable que se produzcan una profunda reflexión sobre los municipios y los demás entes locales, más cuando en la década de 1980 nuestros esfuerzos estaban dedicados a la implantación de las Comunidades Autónomas, dejando en segundo lugar a los municipios, justo cuando en Europa estaban tomando más fuerza con la aprobación en 1985 de la Carta Europea de la Autonomía Local. La simple comparación de la distribución del gasto público entre los tres niveles, estatal, autonómico y local, demuestra la diferente atención que hemos prestado a unos a otros: según los datos oficiales del Ministerio de Administración Pública, en 1981, la distribución del gasto público era, en términos redondos: 87% Estado, 3% Autonomías, 10% entes locales, mientras que en el 2002 los nuevos porcentajes, son respectivamente: 48% Estado, 36% Comunidades Autónomas, 16% entes locales.

La democracia local, que viene directamente configurada por el sistema creado en la Transición, es hoy uno de los temas centrales del debate político y si no fuera un manido tópico, la llamaría una “asignatura pendiente” de nuestro entramado institucional. Por citar algunas pruebas de este interés y de la reflexión colectiva que se viene produciendo en los últimos años en España basta recordar:

- El Pacto Local acordado entre el Gobierno y la Federación

Española de Municipios y Provincias el 29 de julio de 1997 y que supuso la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local y otras 5 Leyes en los años siguientes.

- Las referencias a la potenciación de la autonomía y la democracia local en los programas electorales de los distintos partidos en las pasadas elecciones generales del 2000.

Aun así, todavía permanecen algunos problemas esenciales en el mundo local, muy especialmente los relacionados con el sistema de atribución de competencias y con su financiación.

IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA LOCAL

En España, como en casi todos los países de Europa hay una fuerte tradición municipalista, que se puede remontar sin dificultad hasta la Edad Media, cuando los burgos eran un oasis de libertad en comparación con los señoríos tal y como recuerda el viejo dicho castellano: "El aire de la ciudad hace libre".

El Estado absoluto logró quebrar el relativo régimen autónomo de los municipios medievales y transformarlos, gracias al Corregidor, en eficaces instrumentos de los deseos del Rey. El control de los municipios era vital para el poder político porque tenían competencias universales: sanidad, orden público, establecimientos de beneficencia, etc.

La Constitución de Cádiz, que tanto se reclamaba de las instituciones antiguas, establecía dos disposiciones esenciales para el gobierno local: a) la generalización e igualdad de los Ayuntamientos y b) su elección democrática en un sistema de dos grados. Así de tajante se muestra su artículo 312: "Los Alcaldes, Regidores y Procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los Regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación".

Ahora bien, la regulación del régimen local no fue nada pacífica en el Estado liberal español pues la composición y la elección de los Ayuntamientos fue uno de los grandes temas de división política en el siglo XIX. Aunque todas las Constituciones decimonónicas se referían al

carácter electivo de los entes locales, los progresistas mantenían la idea de que los municipios son colectividades con sus propios intereses y lugares de participación democrática; mientras los moderados defendían que eran órganos del Estado. Por eso, los moderados querían tanto que el Gobierno central controlase a los Ayuntamientos, como que su elección fuera mediante el sistema censitario más estricto posible.

La Constitución de 1931 trajo el triunfo de la concepción democrática, que lamentablemente no pudo consolidarse porque la victoria de Franco supuso el regreso al sistema de nombramiento “a dedo” y la exclusión de la democracia en todos los ámbitos institucionales. Creo que no está de más señalar que la propia República se proclamó tras las elecciones municipales de abril de 1931. Es posible que esta carga histórica de recelo de los grupos políticos conservadores hacia el poder municipal autónomo, unido a otras razones de oportunidad (como era la necesidad de mejorar la implantación territorial de los partidos) motivara el retraso en la convocatoria de las elecciones locales en la Transición (las primeras generales se celebraron en 1977 y las municipales en 1979).

SITUACIÓN ACTUAL

Igual que en otros temas, antaño polémicos, en la Constitución de 1978 se produjo un *consenso* sobre los entes locales que se definieron como corporaciones representativas con autonomía. El artículo 140 de la Constitución ordena que los concejales sean elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; pero remite a la ley tanto el sistema electoral como la forma de elegir a los alcaldes.

Como sabemos, la Ley de Régimen Electoral General de 1985, vino a consagrar el sistema preconstitucional establecido en el Real Decreto Ley 20/1997, de 18 de marzo en el que se optaba por traspasar el sistema proporcional elegido para el Congreso con ligeras variantes: circunscripción única con número de concejales según la población censada, fórmula D’Hondt, lista cerrada y bloqueada, barrera electoral del 5%, etc. La legislatura se fijaba también en cuatro años (aunque sin

posibilidad de disolución) y el Alcalde sería elegido por el Pleno.

Este sistema electoral municipal que apenas he descrito se aplica a los municipios que tengan más de 250 habitantes, pues los que tienen entre 100-250 habitantes se rigen por un sistema mayoritario con voto restringido y los menores de 100 por elección directa del alcalde. Estos municipios son, en términos redondos, el 27% del total de municipios, aunque sólo agrupan al 1,5% de la población.

Permítanme que no entre en los detalles de todo el complejo sistema electoral, empezando por los derechos de sufragio activo y pasivo, aunque sean temas jurídicamente relevantes, tanto que la única reforma constitucional que se ha producido hasta el momento, la del 27 de agosto de 1992 para cambiar el artículo 13.2, ha venido motivada por la necesidad de permitir el sufragio pasivo a los residentes de otros Estado de la Unión. Otro tanto se podría decir de la aplicación práctica de la elección del Alcalde que ha dado casos a supuestos muy curiosos en el que el Tribunal Constitucional ha tenido que determinar quien sea el "cabeza de lista" en SSTC 31/1993 de 26 de enero (caso Las Palmas) y 185/1993 de 31 de mayo (caso Berañáin, Navarra).

En mi particular conclusión sobre el sistema electoral local que se decidió en 1979 y que, con pequeños cambios en 1985, todavía rige estas elecciones, es conveniente señalar que el legislador optó por un sistema uniforme para todo el territorio nacional en el que primaba la representatividad con una ligera prima a los partidos mayores (barrera del 5%) y un deseo de fortalecer las organizaciones partidarias, endeble en los primeros momentos de la andadura constitucional española. Por cierto, y a pesar de la opinión del Tribunal Constitucional, hoy un gran número de expertos piensan que se podría haber considerado el régimen electoral local como una competencia autonómica, en consonancia con lo que es práctica habitual en los Estados federales.

OTROS ESTADOS EUROPEOS

Para hacer propuestas de reforma de este sistema electoral descrito y teniendo en cuenta que estas Jornadas se denominan *"Europa i*

món local parece necesario incluir algunas referencias a otros sistemas europeos, aunque las excelentes ponencias de los profesores Caciagli y Stoker que hemos oído anteriormente me libran de profundizar excesivamente en ellos.

Francia

El sistema electoral local francés rige para un modelo municipal que, con su impronta de uniformidad y autonomía, tanta influencia histórica y actual ha tenido en España. Como saben, los elementos más relevantes de este sistema son:

1. El número de concejales que componen el ayuntamiento depende del número de residentes y son elegidos por un plazo de 6 años.

2. Se distinguen dos sistemas electorales según el número de habitantes: a) Hasta 3.500 habitantes: sistema mayoritario a dos vueltas. b) Más de 3.500: sistema mixto de lista cerrada a dos vueltas (para la 2ª se necesita el 10% de los votos). Si una lista consigue la mayoría absoluta en la primera vuelta obtendrá 3/4 de los escaños; si es en la segunda, 2/3.

3. Elección de Alcalde: en la sesión constitutiva. Necesita la mayoría absoluta en las dos primeras votaciones, en la tercera es suficiente la simple. Los "adjuntos" (que aquí llamaríamos "tenientes de Alcalde" son elegidos por el mismo procedimiento)

4. Sistema de control: no existe la moción de censura, pero el Alcalde puede ser destituido por el Primer Ministro. La Ley de 19 de noviembre de 1992 ha reforzado los poderes del Alcalde, por lo que el sistema de gobierno suele ser calificado de presidencialista.

5. Los municipios especiales de París, Lyon y Marsella: sistema electoral mayoritario a dos vueltas en circunscripciones inferiores al municipio ("arrondissement"). Estas circunscripciones tienen su propio Ayuntamiento y Alcalde de barrio (20 en París), pero sin personalidad jurídica.

República Federal Alemana

1. Como en los EE.UU. y otros Estado federales, la regulación de

la organización municipal y, en general, de todo el régimen local, es competencia de los Länder, de tal forma que hablando con rigor existen 17 tipos de municipios alemanes. La doctrina suele agruparlos en tres o cuatro modelos de los que me parece que a nosotros nos interesan tres:

- El modelo de Asamblea: los ciudadanos eligen la Asamblea y ésta designa al Alcalde, que es su Presidente.

- El modelo de Alcalde (o Burgomaestre, típico de Baviera): la Asamblea y el Alcalde son elegidos por los ciudadanos en votaciones separadas; pero el Alcalde preside la Asamblea.

- El modelo gerencial: La Asamblea elige al Alcalde y a un "Direktor", que es un técnico subordinado al Alcalde y encargado de ejercer las funciones de ejecución administrativa.

La evolución de estos sistemas es, como explica el profesor Caciagli, en todos los casos, hacia el presidencialismo

Italia

1. A pesar de que la Constitución republicana de 1947 cambiaba la anterior concepción centralista, el régimen municipal no se ha transformado hasta la Ley 142/1990 de 8 de junio. Posteriormente la Ley 81/1993, de 25 de marzo, ha dado otro cambio al sistema italiano, en la línea de reforma democrática de las instituciones.

2. Composición del Ayuntamiento: el número de concejales (entre 12 y 60) que eligen los ciudadanos para un plazo de 5 años depende del número de residentes, siendo elegido el Alcalde por los ciudadanos.

3. Sistema electoral para el Consejo municipal: a) Hasta 15.000 habitantes: sistema mayoritario de lista, con posibilidad de expresar preferencias. b) Más de 15.000: sistema de lista (con preferencias) emparentada con un candidato a alcalde y tres posibilidades: 1) Si el alcalde es elegido en la primera vuelta, pero la lista o listas que estén vinculadas con él no alcanzaran el 50%, todos los escaños se reparten por el sistema proporcional d'Hondt. 2) Si esas listas superaran el 50%, pero no el 60%, se le asigna el 60% de los escaños y el resto se reparte entre las demás candidaturas por el sistema d'Hondt. 3) Si el alcalde es elegido

en la segunda vuelta se le asigna a las listas con él vinculadas el 60% de los escaños, siempre que ninguna otra lista o grupo de listas haya alcanzado en la primera votación el 50%.

4. Elección de Alcalde: por los ciudadanos; mayoría absoluta en primera vuelta y simple en segunda. Me interesa destacar que el Alcalde nombra directamente a sus "asesores", que no sé hasta que punto podríamos llamar "tenientes de alcalde" porque este cargo es incompatible con el de concejal; todos ellos forman la "Junta", el gobierno del municipio.

5. Sistema de gobierno: el Consejo puede cesar al Alcalde y éste puede disolver el Consejo. Sólo lo preside en los municipios menores de 15.000 habitantes. No sin polémica, la doctrina lo califica de sistema presidencialista.

BASES SOBRE LAS QUE CONSTRUIR UNA REFLEXIÓN SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL LOCAL

La mayoría de los especialistas españoles están de acuerdo en que, una vez admitida jurídicamente la opción de considerar que la regulación de las elecciones locales es competencia estatal, su rendimiento global viene siendo razonablemente satisfactorio. Sin duda no les falta razón, pues se trata de un sistema que ha funcionado bien, logrando unir representatividad y gobernabilidad. Por eso, no es extraño que se hagan propuestas para dejar en segundo lugar el sistema electoral local y buscar otros temas más necesitados de reforma en relación como pudiera ser la búsqueda de fórmulas para incrementar la participación social, ahora que el *e-government* está a la orden del día.

Pero, sin ánimo de discrepar con el grueso de los especialistas sí creo que hay motivos para plantearnos seriamente la necesidad de debatir sobre la conveniencia de una reforma electoral porque el sistema heredado de la transición estaba pensado para una situación social muy distinta a la actual. En especial quiero señalar cuatro características que aconsejan modificar el sistema electoral:

a) La primera es la tendencia en todas las sociedades democráticas a la personalización de la política, fenómeno que tiene una

multitud de causas, desde la atenuación de las diferencias ideológicas hasta el poder de los medios audiovisuales, y que hace que en las elecciones municipales el cabeza de lista tenga un peso muy relevante, por más que globalmente las elecciones locales muestren la evolución general del electorado.

b) La segunda es 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.

c) Aunque los ciudadanos mantienen una fuerte adhesión al sistema democrático, tal y como demuestran todas las encuestas; esas mismas encuestas señalan un desapego hacia los partidos y lo que podríamos llamar el funcionamiento cotidiano de la política, que muchos ciudadanos consideran que responde a cierta lógica interna de defensa de intereses propios de los políticos, distinta de la lógica del interés general.

d) Las elecciones locales se rigen por el mismo sistema electoral que el Congreso pero no mantienen un paralelismo similar en el sistema de gobierno, pues ahora el sistema de parlamentarismo racionalizado con tendencia presidencialista que tienen Estado, Comunidades Autónomas y municipios se diferencian en algunos puntos como en el hecho de que el gobierno municipal tenga que estar formado exclusivamente por concejales electos, mientras que no sucede lo mismo en el caso de los gobiernos autonómico y estatal.

Por estos motivos (que sé polémicos) creo que sería conveniente realizar una reforma electoral cuyo contenido gire sobre la elección directa del Alcalde por el electorado.

DEBATE DE ALGUNAS PROPUESTA DE REFORMA A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA COMPARADA

Como la única propuesta de reforma electoral que se ha presentado en las Cortes Generales ha sido la de mi partido, el PSOE, presentada en el Congreso de los Diputados en 1998 y en la actualidad la está reelaborando para volver a presentarla, permítanme que, para evitar

divagaciones que me hagan exceder del tiempo que tengo reservado, siga esta propuesta, haciendo las apostillas y matizaciones que me parezcan convenientes.

1. El objetivo expreso de esta propuesta de reforma electoral es lograr la elección directa del Alcalde por los ciudadanos y deslindar mejor la función de gobierno y la función de control e impulso político.

a) El Alcalde debe ser elegido por elección directa en un sistema de doble vuelta, salvo que en la primera uno de los candidatos obtuviera mayoría absoluta.

A la segunda vuelta, pensada con el objetivo de reagrupar los votos y lograr una mayor legitimidad popular, sólo podrán presentarse los candidatos que en la primera hayan logrado un 15% de los votos en la primera. De esta forma se hacen explícitos y transparentes para el electorado los pactos entre los partidos, que además no tienen por qué ser globales, sino atendiendo a las condiciones específicas de cada localidad.

b) Este sistema se aplicará a todos los municipios, sin distinguir entre el número de habitantes. Quizás sea este el punto en que más se aparta la propuesta del PSOE del modelo italiano (que sólo se aplica a los municipios de más de 15.000 habitantes), y también el que me ofrece a mí más dudas, pues me parece que no hay ninguna razón para cambiar el régimen de Consejo Abierto en los 711 municipios en los que se aplica y lo mismo se puede decir en los más de 1.500 de menos de 250 vecinos en los que se eligen cinco concejales por el sistema mayoritario con voto limitado (cuatro), que luego eligen el Alcalde entre ellos por mayoría absoluta. Siguiendo a Sánchez Morón y Vanaclocha, quizás lo conveniente sería emplear este sistema incluso para los municipios de hasta 2.000 habitantes, cubriendo así más del 70% del número total de municipios españoles, aunque sólo el 7,6% de la población.

c) La votación del Alcalde y la de los concejales se realizará en urnas separadas. Se permitirá que un candidato a Alcalde esté vinculado a más de una lista de concejales. Incluso se puede permitir que el candidato a Alcalde compatibilice esta candidatura con ser el cabeza de lista de la candidatura de concejales. Esta posibilidad, que no suele ser habitual en

los sistemas mayoritarios, me parece una buena idea pues permite resolver de forma inteligente los problemas reales de personas que, con pocas opciones de conseguir la Alcaldía, no por eso pierden la posibilidad de intervenir en la política municipal. En sentido contrario, candidatos de fuerte personalidad que si pierden no aceptarían con gusto ser meros concejales de la oposición, pueden abandonar la política municipal sin el estrépito de una dimisión.

d) Para facilitar la gobernabilidad, las listas vinculadas a quien resulte elegido Alcalde obtendrán una prima electoral del 50%+1 de los concejales. Nótese que se trata de una prima mínima, bastante menor que la del 60% del sistema italiano y que únicamente entra en funcionamiento si estas listas emparentadas con el Alcalde no logran superar el quórum del cincuenta por ciento. En contra de algunas críticas que se le han hecho, hay que señalar que no afecta a la proporcionalidad constitucionalmente garantizada pues esta proporcionalidad (art. 68) se aplica únicamente a las elecciones al Congreso, sin que la Constitución especifique el sistema de las elecciones locales.

2. Esta propuesta de reforma electoral va acompañada también de una propuesta de reforma de la estructura orgánica de los Ayuntamientos con una mejor separación de las funciones normativas y de control (Pleno) de las de gestión, encomendada al complejo orgánico Alcalde-Comisión de Gobierno, configurada esta última como un auténtico ejecutivo, un gobierno municipal. Por mi cuenta y riesgo, añado que el Alcalde debería poder elegir libremente ese gobierno, sin verse constreñido a elegir sólo entre los concejales electos. Recuérdese que la legislación actual sólo permite que los concejales electos tengan cargos ejecutivos, lo que hace que en la práctica se creen tantos cargos de este tipo (delegaciones y concejalías) como concejales apoyan al Alcalde.

Evidentemente, se trata de una propuesta abierta, en la que hay un buen número de elementos que pueden modificarse como la barrera electoral, la prima a la mayoría, el voto de preferencia (del que no soy particularmente entusiasta) y, de forma especial, la conveniencia de establecer una limitación de dos legislaturas en la permanencia en el

puesto de Alcalde, pues –como demuestra la tradición norteamericana– esta precaución es más que conveniente en un sistema presidencialista como el propuesto.

En fin, casi superfluo es señalar que el método político para hacer esta reforma debe ser el consenso; de tal forma que se alcance un quórum en el Congreso y el Senado próximo a los tres quintos de la reforma constitucional y no al de la mayoría absoluta del Congreso formalmente válido para modificar la Ley Orgánica Electoral, porque nos encontramos aquí ante uno de los temas nucleares de lo que –sin perdernos ahora en disquisiciones doctrinales– podemos llamar la Constitución material, las reglas básicas que conforman el juego político democrático.

No agregaré nada más, salvo volver a dar las gracias a la Diputación de Barcelona por su amable invitación.

NOTA

Este texto corresponde a la conferencia *Democràcia i sistema electoral*, en la Jornada *Europa i món local*, organizada por la Diputación de Barcelona, 24 enero 2002. Para la publicación de mi intervención he mantenido el estilo oral, sin más correcciones que las inevitables imprecisiones léxicas y la actualización de algunas cifras.

BIBLIOGRAFÍA

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique: “La estabilidad de las Corporaciones Locales tras la reforma de la Ley Electoral consecuencia del Pacto Local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n. 10, 1999, p. 1650-1655.

CAPO GIOL, Jordi: “El debate sobre el sistema electoral local. Imágenes, intereses y propuestas”, *Elecciones locales*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 143-162.

CASTILLO BLANCO Federico A. (coord.): *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*. Granada, CEMCI, 2000.

GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La configuración constitucional de la autonomía local*.

- Madrid, Marcial Pons, 1998.
- Informe del Comité Director para la democracia local y regional, *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. Madrid, MAP, 2001.
- MARÍN GÁMEZ, José Ángel: "El pluralismo territorial presupuesto del gobierno y la autonomía local: una revisión" en RUIZ-RICO, Gerardo; GAMBINO, Silvio (coords.): *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 701-721.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo: "20 años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura, y élite política (1979-1999)", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 106, octubre-diciembre 1999, p. 289-329.
- MARTÍNEZ MARÍN, Antonio: "La elección del nombramiento y cese del alcalde: historia legislativa régimen actual", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 242, abril-junio, 1989, p. 283-336.
- MONTABES PEREIRA, Juan (coord.): *El sistema electoral a debate*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- SALVADOR CRESPO, M^a Teresa: "La forma de gobierno local en España" en RUIZ-RICO, Gerardo; GAMBINO, Silvio (coords.): *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 723-758.
- SOSA WAGNER, Francisco: *Manual de Derecho Local*, 5^a ed. Navarra, Aranzadi, 2000.
- VALLÈS CASADEVALL, Josep M.; SÁNCHEZ PICANYOL, Jordi: "Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional" en DEL CASTILLO, Pilar: *Comportamiento político y electoral*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994, p. 365-381.
- VANACLOCHA, Francisco J.: "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral" en ALBA, Carlos R.; VANACLOCHA, Francisco J.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid, Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado, 1997, p. 275-299.