

LAS ELECCIONES LOCALES Y PROVINCIALES EN GALICIA (1979-2004).

II. EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL LOCAL Y LA INESTABILIDAD POLÍTICA, LAS MOCIONES DE CENSURA

Guillermo Márquez Cruz

Universidade de Santiago de Compostela
Departamento de Ciencia Política e da Administración

En este artículo se realiza un balance de los veinticinco años de democracia local en Galicia (1979-2004), centrado en los siguientes contenidos: el rendimiento del sistema electoral local, la formación de gobierno y la inestabilidad política local, las mociones de censura. Igualmente, se analizan las propuestas existentes sobre la reforma del sistema electoral local.

Palabras clave: Elecciones locales, diputación provincial, inestabilidad política, moción de censura, tráfuga.

In this article a balance of twenty-five years of local democracy in Galicia (1979-2004) is carried out and is centred on the following contents: the yield of the electoral local system, the formation of government and the political local instability, the motions of censure. As well as this, the existing proposals about the reform of the electoral local system are analyzed.

Key words: Local elections, county council (diputación provincial), political instability, motion of censure, turncoat.

1. INTRODUCCIÓN

En esta segunda parte sobre las elecciones locales y provinciales en Galicia, analizamos el rendimiento del sistema electoral local, incluido el de las Diputaciones provinciales, y la inestabilidad política local¹. Una manifestación de la inestabilidad son las mociones de censura interpuestas al Alcalde a partir del mandato

local 1987-1991, que es cuando rige esta institución de control introducida en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG). Igualmente, concluimos con una valoración de las propuestas existentes sobre la reforma del sistema electoral local, incluida la elección directa del Alcalde en vez de la vigente por los Concejales.

2. EL RENDIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL LOCAL.

El sistema electoral local establecido en la Ley 39/1978, de Elecciones Locales (LEL), modificada por Ley Orgánica 6/1983, se mantiene, en términos generales, en la LOREG. La circunscripción electoral es única, el municipio, y el sistema de escrutinio establecido es el proporcional (fórmula d'Hondt) para los municipios de más de 250 habitantes mediante listas cerradas y bloqueadas, y mayoritario en los de menos mediante voto limitado (los electores votan como máximo a cuatro candidatos de los cinco a elegir)². La barrera legal para la asignación de puestos de Concejales está fijada en el 5 % de los votos válidos. El sistema proporcional para la representación local es acorde con el regulado para las Asambleas Legislativas de otros niveles de gobierno (Congreso de los Diputados y Parlamentos territoriales) y está extendido al resto de las Entidades Locales: Cabildos Insulares de Canarias, Consejos Insulares de Baleares, el órgano de representación (Juntas Generales) de las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos del País Vasco, y Consejos Comarcales en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Aragón, El Bierzo, y las Juntas de Cuadrilla en el Territorio Histórico de Álava.

El rendimiento del sistema electoral local referido a su proporcionalidad se puede decir que, en principio, la barrera legal establecida (5 %) puede ser efectiva en los municipios de menos de 10.000 habitantes. Aunque el umbral efectivo de voto en los comprendidos entre los 5.000-10.000 coincide con la citada barrera legal, es decir, el porcentaje de voto necesario para acceder al reparto de Concejales. En el cuadro 1 registramos el promedio de dos índices que miden este rendimiento (Rose y Gallagher)³ en cada uno de los municipios para las elecciones locales en Galicia entre 1979 y 1995, de acuerdo con una tipología de circunscripciones establecida según el tamaño poblacional y los servicios

públicos municipales obligatorios que deben prestar.

La proporcionalidad del sistema electoral local registrada en su conjunto se encuentra dentro del umbral óptimo (por debajo de cinco en el caso de Gallagher y de 80 en el de Rose), aunque en el caso de los municipios que eligen más de 25 Concejales (a partir de 50.000 habitantes) los votos sin representación no suelen alcanzar incluso su umbral efectivo de voto (2,9 %). No obstante, de las cinco elecciones locales consideradas destaca la de 1987 con un promedio de desproporcionalidad superior al resto, un período que coincide con el de mayor competición electoral, es decir, con más candidaturas en presencia⁴.

Por tanto, el sistema electoral facilita la pluralidad de la representación pero la fragmentación deducible no impide la obtención de mayorías absolutas o la formación de *entornos ejecutivos* homogéneos de un solo partido, pero también facilita los de coalición. Los Gobiernos locales en España, según el nuevo marco constitucional, responden a un modelo colegiado-representativo, es decir, no se mencionan separadamente Alcalde y Ayuntamiento como órganos de gobierno, sino que aquél es, con los Concejales, parte del mismo.

En las Diputaciones provinciales la proporcionalidad puede operar en el 29,6 % del total de las circunscripciones que comprenden al 63 % de los diputados provinciales que se asignan. Otro factor a tener en cuenta es la penalización de las agrupaciones electorales de independientes –o de los partidos locales en su caso– respecto a los partidos políticos en sus posibilidades de acceso a la representación provincial⁵. No obstante, los partidos locales y agrupaciones han obtenido representación en las Diputaciones de A Coruña y Pontevedra en 1979, 1983 y 1987.

Cuadro 1. El rendimiento del sistema electoral local en Galicia: Índices de proporcionalidad y desproporcionalidad (1979-1995)⁽¹⁾

Magnitud de los distritos		Periodos de elecciones locales										Promedio 1979-1995		
Tipo	Concejales	Umbral efectivo de voto	1979		1983		1987		1991		1995			
	n.º	%	Rose	Gallagher	Rose	Gallagher								
III	(7-11)	9,4 - 7,5	95,0	4,4	94,4	4,8	93,5	5,3	94,1	5,1	94,7	4,8	94,3	4,9
IV	(13-17)	5,4 - 4,2	95,1	4,0	94,4	4,4	92,5	5,5	94,5	4,3	94,6	4,4	94,2	4,5
V	(21)	3,4	95,3	3,5	93,0	5,0	89,3	5,7	91,8	5,6	94,8	4,0	92,9	4,7
VI ⁽²⁾	(+ de 25)	2,9	92,1	4,5	86,5	7,8	83,7	8,7	88,9	6,5	93,8	4,1	89,0	6,3
Promedio			95,0	4,2	94,2	4,7	92,7	5,5	94,0	4,8	94,6	4,6	94,1	4,8
Municipios ⁽³⁾			(312)		(312)		(312)		(313)		(314)			

Los índices aplicados son: el de proporcionalidad de Rose y el de desproporcionalidad de Gallagher. (1) Los índices están calculados para cada municipio de Galicia. Los promedios están calculados para cada magnitud de circunscripción (tipología) y para el total de municipios en cada elección. (2) En el Tipo VI se incluyen los municipios que eligen 25 Concejales (50.000-100.000 habitantes) y los de más de 100.001 habitantes, en ese caso se suma un Concejales más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par. (3) La distribución de municipios por tipos de circunscripción, según el promedio de los cinco periodos es la siguiente: Tipo III (251-5.000 habitantes), 50,4 %; Tipo IV (5.001-20.000 habitantes), 44,1 %; Tipo V (20.000-50.000 habitantes), 3,2 %; y, Tipo VI (más de 50.000 habitantes), 2,2 %.

Fuente: Elaboración propia.

El rendimiento del sistema electoral para la distribución de los diputados provinciales entre 1987 y 1999, de acuerdo con el índice de proporcionalidad aplicado⁶ y la comparación con el conjunto de las Diputaciones provinciales de régimen común se enmarca en el umbral de más del 65 % que, según Dunleavy y Margetts (1998), sería aceptable (cuadro 2). La proporcionalidad ha sido calculada en cada una de las circunscripciones cuyo promedio contrasta con la referida al conjunto de la Diputación provincial. La única excepción se produce en la Diputación de Pontevedra en 1987 que registra un promedio de las siete circunscripciones inferior al umbral aceptable de proporcionalidad, y que coincide con el período de pluralidad en las elecciones locales.

El promedio del número efectivo de partidos representados entre 1979 y 2003, para el conjunto de las Diputaciones de Galicia, es de 2,3 que es similar al del total de las 38 Diputaciones actualmente existentes. Aunque el promedio del número de entidades políticas con representación en las cuatro Corporaciones provinciales es de 3,7 en los siete periodos de mandato provincial, el formato del sistema de partidos ha oscilado de la siguiente manera: A Coruña y Pontevedra, entre tres y seis; y, Lugo y Ourense, entre tres y cuatro. La mayor pluralidad corresponde, en general, a 1979, 1983 y 1987⁷. Sin embargo, el formato de tres partidos, PP, PSdeG-PSOE, BNG, se consolida en las cuatro Diputaciones desde 1995.

Cuadro 2. Rendimiento del sistema electoral de las Diputaciones provinciales en Galicia: Índices de proporcionalidad (1987-1999)

Diputación Provincial	1987		1991		1995		1999		Promedio 1987-1999	
	Promedio circunscripciones	Total Diputación								
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
A Coruña	71,4	85,2	77,3	83,4	77,8	87,2	78,9	89,0	76,3	86,2
Lugo	68,4	86,8	71,3	84,1	72,9	86,9	73,7	88,4	71,6	86,6
Ourense	71,0	84,8	68,5	94,1	66,6	87,5	73,0	88,5	69,8	88,7
Pontevedra	61,1	83,3	70,1	82,7	69,6	82,1	69,4	86,9	67,6	83,8
Promedio	68,0	85,1	71,8	86,1	71,7	85,9	73,7	88,2	71,3	86,3
Promedio estatal	66,5	86,0	69,8	86,1	72,9	88,4	73,9	89,1	70,8	87,4

El índice de proporcionalidad está expresado en porcentajes y su valor oscila entre 0 y 100. Según Dunleavy y Margetts (1998) un registro de más del 65 % de proporcionalidad sería aceptable. (1) En la columna *Promedio de circunscripciones* se ha calculado previamente el índice de proporcionalidad en cada una de las circunscripciones para la elección de los Diputados provinciales. (2) En la columna *Total Diputación* se ha calculado el índice de proporcionalidad sobre el total de votos y escaños de cada Diputación. Los promedios estatales están referidos, por un lado, sobre las 248 circunscripciones y, por otro, respecto al total de las 38 Diputaciones provinciales de régimen común existentes.

Fuente: Elaboración propia.

3. LA FORMACIÓN DE GOBIERNO Y LA INESTABILIDAD POLÍTICA LOCAL: LAS MOCIONES DE CENSURA.

En la formación del equipo de gobierno local se distinguen dos secuencias: la primera es la elección del Alcalde por y de entre los Concejales, por lo que cabe el establecimiento de coaliciones para su elección; y, la segunda, es el nombramiento de los demás órganos que integran el equipo de gobierno y cuya competencia corresponde al Alcalde, en su caso, según el modelo el modelo orgánico-funcional vigente en cada mandato local. Por tanto, los resultados electorales determinan la posibilidad de formación de varios tipos de gobiernos, en función de los apoyos de que disponga el Alcalde en el Pleno y de la conformación de los citados órganos colegidos y unipersonales que integran el *entorno ejecutivo* o equipo de gobierno: a) Mayoritarios homogéneos (de una sola entidad política); b) Minoritarios homogéneos (de una sola entidad política); c) Mayoritarios de coalición (vencedora míni-

ma o sobredimensionada); y, d) Minoritarios de coalición. En los tipos b) y d) la alcaldía recae en el Concejal cabeza de la lista que haya obtenido el mayor número de votos en las elecciones locales, cuando ningún candidato hay alcanzado la mayoría absoluta.

Según los resultados de las elecciones locales en Galicia los equipos de gobierno mayoritarios homogéneos, en su caso, en función del respaldo electoral obtenido por las entidades políticas han sido los siguientes: el 65,4 % en 1979, el 62,2 % en 1983, el 68,7 % en 1987, el 72,8 % en 1991, el 80,3 % en 1995, el 82,2 % en 1999 y el 78,7 % en 2003. En el cuadro 3 analizamos la estimación de alcaldías de las entidades políticas y las obtenidas finalmente en las elecciones locales de 1999 y 2003. La negociación coalicional se centra en aquellos municipios en las que una entidad política obtiene la mayoría relativa (17,8 % en 1999 y 21,3 % en 2003) y, en la que caben las siguientes opciones: que obtenga la alcaldía mediante una coalición

vencedora mínima; que la pérdida a favor de otra coalición vencedora mínima alternativa; que obtenga la alcaldía en minoría como lista más votada, bien en ausencia de una coalición vencedora mínima, bien mediante el acuerdo de una coalición pasiva o abstención.

El promedio de la tendencia de gobiernos mayoritarios entre 1979 y 2003 alcanza el 73 %. Este aumento se produce en paralelo a la reducción de la competición

electoral en los municipios, sobre todo, por la citada desaparición paulatina de las entidades políticas y coaliciones electorales centristas, la integración de partidos nacionalistas en el BNG y la intermitencia de las agrupaciones electorales de independientes. Por otro lado, esta reducción de candidaturas ha ido acompañada de la concentración de la competición electoral a partir de 1995 en los tres partidos que conforman en solitario el sistema de partidos autonómico: PP, PSdeG-PSOE y BNG⁸.

Cuadro 3. Relación entre la estimación de alcaldías y las obtenidas en Galicia (elecciones locales de 1999 y 2003)

Partidos	Elecciones locales de 1999					Elecciones locales de 2003				
	Mayoría absoluta	Mayoría relativa	Estimación de alcaldías (A)	Alcaldías obtenidas (B)	Diferencia (B)-(A)	Mayoría absoluta	Mayoría relativa	Estimación de alcaldías (A)	Alcaldías obtenidas (B)	Diferencia (B)-(A)
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
PP	68,6	10,2	78,7	70,8	-7,9	64,4	11,1	75,6	67,9	-7,6
PSdeG-PSOE	9,8	5,1	14,9	20,6	5,7	11,1	6,0	17,1	21,3	4,1
BNG	1,9	0,3	2,2	4,4	2,2	1,6	2,2	3,8	6,0	2,2
AEI	1,6	0,3	1,9	3,8	1,9	1,6	1,6	3,2	4,4	1,3
Otros	0,3	1,9	2,2	0,3	-1,9	0	0,3	0,3	0,3	0
Total	82,2	17,8	100	100		78,7	21,3	100	100	
(n)	(259)	(56)	(315)	(315)		(259)	(56)	(315)	(315)	

Fuente: Elaboración propia.

Los mandatos entre 1979 y 1991 son los que registran una mayor intensidad de la necesidad coalicional como se desprende de la evolución de las mayorías de un solo partido. Sin embargo, la práctica coalicional local en Galicia no se ha caracterizado por una cultura estable que se inició precisamente en 1979 entre las entidades políticas de izquierda, en el marco del pacto general entre PSOE y PCE, y extendido a otras entidades políticas territoriales y agrupaciones electorales de independientes bajo el referente de "por unos *Ayuntamientos democráticos*". Por el contrario, hasta 1995 la tendencia ha sido la concertación de coaliciones electorales como las de los partidos centristas (1983,

1987, 1991) y la de AP-CdeG (en Ourense en 1987), y una negociación "municipio a municipio" de los acuerdos de gobierno en un marco de preferencias política. Sin embargo, a partir de 1995 el PSdeG-PSOE y el BNG han establecido acuerdos-marco poselectorales y, partir del mismo, desarrollar acuerdos formalizados (documentados) en los Gobiernos locales sujetos a la elección del Alcalde, a la integración en el equipo de gobierno y al desarrollo de un programa. Aunque no todos los supuestos comprenden esta triple acción coalicional (Márquez, 2003a)⁹.

La estabilidad de los Gobiernos locales no se cifra de manera exclusiva en que una entidad política obtenga la mayoría abso-

luta centrada en la ostentación de la alcaldía y su extensión al equipo de gobierno. La naturaleza del modelo de Gobierno local colegiado-representativo y el sistema electoral local existentes hasta el momento, son facilitadores de la pluralidad en la representación política en el marco orgánico-funcional que lo sustenta. La inestabilidad política surge como el resultado de dinámicas concretas pero no, necesariamente, porque lo facilite el actual diseño institucional del Gobierno local. Ciertamente se han introducido instituciones de control al Alcalde por el Pleno –ausentes entre 1979 y 1985- como la moción de censura (LOREG) y, posteriormente, la cuestión de confianza (LO 8/1999 de modificación de la LOREG) a iniciativa del Alcalde y vinculada a determinados supuestos que han corregido las disfunciones generadas.

La inestabilidad política local afecta a la gobernabilidad, entendida esta última como “capacidad de gobierno”, pero su manifestación no se reduce o identifica sólo con la situación objetiva de la ausencia de una mayoría homogénea de un partido en los Gobiernos locales. Se ha querido imputar a un instrumento de control como es la moción de censura un facilitador institucional de la inestabilidad política local, mediante la cual se acometen los cambios de Alcalde y, por tanto, de equipo de gobierno. La ausencia de su regulación en la LEL para el Alcalde pero sí para el Presidente de Diputación provincial, adoptado por las dos terceras partes del número de Diputados, no evitó que se produjeran destituciones por el Pleno cubriéndose la laguna mediante la construcción jurisprudencial de la moción de censura por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional (Márquez, 1994, 2000).

En este marco se producen las destituciones de los Alcaldes de O Grove (CIGA) en 1984 y de Santiago de Compostela (PSdeG-PSOE) en 1985, que no disponían

de mayoría absoluta, y los pronunciamientos al respecto del Tribunal Supremo (Auto de 27 de marzo de 1984 para el primer caso, y el Auto de 17 de marzo de 1986, para el segundo).

Ahora bien, las destituciones de Alcaldes como manifestación de la inestabilidad tienen tanto que ver con el desempeño y rendimiento de su gestión como con los comportamientos relacionados con la disciplina de partido. Pero vinculados, a su vez, con la elección del Alcalde por los Concejales en un sistema electoral en el que la estructuración del voto es mediante listas cerradas y bloqueadas en los municipios de más de 250 habitantes. Por tanto, se trata de dos cuestiones diferenciadas en el que la moción de censura, es un instrumento racionalizador de estabilidad, de integración del conflicto y de control, y es funcional para la resolución de la inestabilidad política.

Respecto a la disciplina de partido o entidad política de las autoridades locales en su vertiente relacionada con su acción institucional se ha establecido un órgano de extracción parlamentaria, los Grupos Políticos Municipales, para su acción corporativa (art. 73 LRBR, arts. 74 a 79 LALGA)¹⁰. Aunque no resuelve “las situaciones de conflicto entre mandato local y el partido (...) que desemboquen en sanciones disciplinarias que conduzcan, por ejemplo, a la expulsión del partido. Una cuestión que en la dinámica política plantea problemas en el mantenimiento de la cohesión de los Grupos Políticos, y que la posible separación del mismo por esta circunstancia de naturaleza disciplinaria con la organización partidaria plantea también sus reservas como un comportamiento asimilado al de transfuguismo” (Márquez, 2000: 132).

Sin embargo, respecto a su fidelización respecto al mandato democrático obtenido electoralmente es donde hay que establecer la otra parte de la vertiente del problema, es decir, los comportamientos

de transfuguismo. En la LEL se introdujo un artículo, el 11.7¹¹, que “trataba de preservar la representación obtenida por una candidatura en caso de abandono voluntario de la misma del cargo electo, sin embargo, la ambigua redacción dejó abierta la posibilidad a que un partido utilizara una suerte de revocación derivado –según los casos-, de conflictos disciplinarios” (Márquez, 2000: 132). Pero el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el citado artículo, precisamente por esa utilización de la “revocación de partido” (STC 5/1983). La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional a partir de la citada Sentencia –de acuerdo con el artículo 23.2 CE-, es que la titularidad del escaño corresponde a los representantes y no a las formaciones políticas en cuyas listas electorales han sido elegidos.

La solución a los problemas del transfuguismo, por su especial incidencia en los Gobiernos locales, se ha establecido mediante dos vías: la política mediante la observancia de una *conducta ética*, y, la normativa, con medidas desincentivadoras reguladas en la legislación estatal y autonómica de régimen local. A la primera vía de solución responde el *Acuerdo sobre el Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales*, alcanzado entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los representantes de trece formaciones políticas el 7 de julio de 1998, en el marco del conjunto de las *Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local*. La segunda vía que se deriva del *Código de conducta* incide en la regulación de los Grupos Políticos Municipales en la legislación básica estatal y en la autonómica¹². En concreto, la modificación de la LRBRM mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local ha introducido la siguiente previsión:

“A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las Corporaciones Locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones

que se establezcan, con excepción de aquellos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos” (art. 73.2).

No obstante, en ausencia de otras medidas legislativas que no colisionen con el actual marco constitucional, la vía política establece en el punto segundo del *Código de conducta* que:

“Los partidos políticos que suscriben los Acuerdos se comprometen a rechazar y no admitir en su grupo político a un concejal integrado en la candidatura de otra formación, mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original. Asimismo se comprometen a impedir la utilización de tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y a desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario.”

Efectivamente, estas medidas son disuasorias por un lado y, por otro, son de autolimitación por parte de las entidades políticas. Aunque en el punto cuarto del *Código de conducta* los partidos firmantes se comprometían a que antes de finalizar la VI Legislatura (1996-2000) a estudiar y, en su caso, presentar “una iniciativa legislativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político.” Efectivamente, no hay que olvidar que “sobre el supuesto de abandono voluntario del partido y sus eventuales consecuencias respecto del cargo representativo no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional” (STC 5/1993, STC 31/1993 y STC 28/1994). Ahora bien, la posibilidad que el Tribunal Constitucional dejaba abierta para la regulación legislativa de este supuesto, parece que se cierra con la STC 185/1993 al

referirse al abandono voluntario de un Grupo Parlamentario o Municipal dice: "es evidente que la Constitución Española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo".

Sin embargo, sí resulta problemática la regulación legislativa de la pérdida del mandato como consecuencia del abandono voluntario del partido o lista por la que resultó elegido un mandato local –en principio por la jurisprudencia constitucional–, más aún conseguir que los partidos políticos se autolimiten, porque al mismo tiempo son los perjudicados pero también los beneficiarios. Aunque se han producido casos como los de Ceuta y Melilla en los que sin la participación de trófugas del GIL, durante el período 1999-2003, no se hubiera podido reconducir la inestabilidad política generada (Márquez, 2003b).

El alcance de la inestabilidad política en los Gobiernos locales en Galicia lo centramos en las mociones de censura vencedoras a partir del mandato local 1987-1991 que es cuando rige la aplicación de la regulación contenida en la LOREG. Aunque entre 1983-1987 se produjeron los casos citados anteriormente de destituciones del Alcalde por el Pleno en O Grove y

Santiago de Compostela. No obstante, otras manifestaciones de la inestabilidad que no han tenido su repercusión en los cambios de mayorías de gobierno son las mociones de censura interpuestas pero que no prosperaron, así como los anuncios de presentación de mociones, las renuncias y destituciones de Alcaldes por sentencias judiciales firmes, y los comportamientos de transfuguismo. Las diferentes causas de cambio de Alcalde, incluidas aquellas mediante moción de censura, se registran en el cuadro 4 en comparación con el total estatal.

La reconstrucción de las mociones de censura vencedoras en Galicia entre 1987 y 2004 la recogemos en el cuadro 5 que contrasta con otras fuentes y datos agregados que hemos utilizado con anterioridad (Márquez, 1994, 2000). En total se han registrado 59 mociones de censura vencedoras que han afectado a 52 municipios que suponen el 16,5 % de los municipios existentes en 2003, excluidas las citadas destituciones de Alcaldes registradas antes de su regulación en el mandato 1983-1987 en O Grove y Santiago de Compostela. En la relación de municipios en los que se han interpuesto mociones de censura vencedoras se incluye su tamaño de población referido a 2003 y la candidatura por la que resultó elegido el Alcalde censurado y el nuevo elegido.

Cuadro 4. Causas del cambio de Alcalde en Galicia (mandatos locales de 1987-1991 a 2003-2007)

Causas del cambio de alcalde	Períodos de mandato local														
	1987-1991			1991-1995			1995-1999			1999-2003			2003-2007		
	Galicia n.º	España %	España %	Galicia n.º	España %	España %	Galicia n.º	España %	España %	Galicia n.º	España %	España %	Galicia n.º	España %	España %
Fallecimiento	-	-	-	-	-	0,9	4	1,3	0,8	7	2,2	0,7	1	0,3	0,2
Renuncia o dimisión	-	-	-	13	4,2	5,3	13	4,1	4,8	8	2,5	4,8	2	0,6	1,1
Sentencia judicial	-	-	-	2	0,6	0,2	4	1,3	0,2	-	-	0,2	1	0,3	0,05
Moción de censura	17	5,4	2,2	16	5,1	1,6	13	4,1	1,4	5	1,6	2,2	8	2,5	0,9
Total	17			31			34			20			12		
Municipios (n)	(312)	(8.063)		(313)	(8.081)		(314)	(8.097)		(315)	(8.105)		(315)	(8.109)	

Los porcentajes de cada una de las causas de cambio de Alcalde están referidos al total de municipio de Galicia y del total estatal. (1) Los datos del período 2003-2007 comprende desde las elecciones locales de junio de 2003 hasta noviembre de 2004.

FUENTE: Elaboración propia. Actualización a partir de Márquez (1994, 2000).

Las mociones de censura registradas en Galicia se producen en un marco en el que extraemos las consideraciones siguientes:

- Las mociones de censura vencedoras se han interpuesto tanto como consecuencia de las rupturas en el seno de la mayoría absoluta homogénea que sustenta al Alcalde, como en los casos de Alcaldes con apoyos minoritarios en el Pleno y por quiebras de coaliciones de gobierno. A partir del mandato local 1999-2003 se incorpora la posibilidad de interponer una moción de censura en el plazo de un mes después de que un Alcalde pierda una cuestión de confianza vinculada a la aprobación del presupuesto del Ayuntamiento (art. 197 bis LOREG modificada por la LO 8/1999)¹³.
- Los comportamientos de transfuguismo han incidido en el 47,5 % de las mociones de censura registradas. Estos comportamientos individuales o colectivos se producen por diferentes causas entre las que se encuentran desde el abandono de la militancia, hasta la desvinculación con las decisiones de las direcciones de los partidos. En este último supuesto los conflictos y desacuerdos con las direcciones suelen desembocar en sanciones y suspensiones de militancia e, incluso, en la expulsión de la organización. También concurren en estos comportamientos los *independientes en listas de partido* que se desvinculan de la candidatura por la que resultaron electos. El impacto de la *vía política* para desincentivar los apoyos de tráfugas a mociones de censura tiene su efecto, de alguna manera, en los períodos de 1999 y 2003 en los que se invoca el citado *Acuerdo sobre el Código de conducta política* de 1998 como, por ejemplo, en los casos frustrados de Curtis (2001) y Castroverde (2002). No obstante, concurre el apoyo de tráfugas en dos de las cinco mociones vencedoras entre 1999-2003 y en tres de las siete registradas en el de 2003-2007.
- La mayor frecuencia de mociones de censura vencedoras registradas en los cinco períodos de mandato, entre 1987 y 2003, si bien coinciden en los dos de menor registro de mayorías absolutas (1987 y 1991), pero también en el primero (1995) en el que se registra un incremento de las alcaldías obtenidas con mayoría absoluta.
- También concurren en las mociones de censura vencedoras en Galicia la manifestación de algunos problemas obstruccionistas a su votación que han sido objetos de recursos judiciales que mostraban algunas de las *patologías técnicas* existentes que, de alguna manera, se han resuelto con la modificación de la LOREG (LO 8/1999). Entre estos comportamientos se encuentra la dilación por parte del Alcalde objeto de la censura en la convocatoria del Pleno extraordinario para la votación de la moción; y, la dimisión previa del Alcalde que es objeto de la censura para reconducir la nueva elección por la *vía ordinaria* (art. 1986 LOREG), es decir, en la que sólo pueden participar los Concejales cabeza de lista. Estas dimisiones previas se han dado en siete casos que representan el 11,9 % del total de mociones. La citada modificación de la LOREG ha subsanado estas prácticas obstruccionistas, en coherencia con resoluciones judiciales, como es la convocatoria automática en plazo de la moción de censura y que la misma se celebra con independencia de sí se produce la dimisión del Alcalde una vez registrada.

Cuadro 5. Mociones de censura local interpuestas en Galicia (mandatos locales de 1987-1991 a 2003-2007)

Provincia / Municipios	Población 2003	1987-1991		1991-1995		1995-1999		1999-2003		2003-2007 ⁽⁸⁾	
		año	alcalde censurado	año	alcalde censurado	año	alcalde censurado	año	alcalde censurado	año	alcalde censurado
A Coruña											
Boiro	18.064	1988	PSOE ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Trazo	3.766	1988	PSOE	-	-	-	-	-	-	-	-
Carnota	5.510	1989	BNG	-	-	-	-	-	-	-	-
Ferrol	79.520	1989	AP	1991	PP	-	-	-	-	-	-
Oroso	5.648	1989	CPG	-	-	-	-	2002	PP	PSOE	-
Sobrado	2.434	1989	CPG ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Rois	5.123	1990	PNG ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
Touro	4.765	1990	CPG	1994	PP	-	-	-	-	-	-
San Sadurnino	3.337	1990	PSOE	-	-	-	-	-	-	-	-
Abegondo	5.772	-	-	1992	AEI ⁽²⁾	-	-	-	-	-	-
Cercada	5.492	-	-	1992	PSOE	-	-	-	-	-	-
Ponteceso	7.019	-	-	1993	PSOE	-	-	-	-	-	-
Zas	6.082	-	-	1993	CNG	-	-	-	-	-	-
Abegondo	5.772	-	-	1995	GDS ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-
Paderne	2.751	-	-	-	-	1996	AEI	-	-	-	-
O Pino	5.016	-	-	-	-	1997	PP ⁽¹⁾	-	-	-	-
As Pontes	12.367	-	-	-	-	1997	BNG	-	-	-	-
Cee	7.239	-	-	-	-	-	-	2001	PSOE ⁽³⁾	PP	-
Carral	5.290	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2003
Sada	11.686	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2004
Lugo											
Castro de Rei	5.966	1988	CDS	-	-	-	-	-	-	-	-
Foz	9.612	1989	AP	-	-	-	-	-	-	-	-
Friol	4.729	1989	CPG ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
O Saviñao	5.000	1989	AEI	-	-	-	-	-	-	-	-
Chantada	9.695	-	-	-	-	1996	AEI	-	-	PP	-
Castroverde	3.418	-	-	-	-	1997	BNG	-	-	BNG	-
Ribas do Sil	1.406	-	-	-	-	1998	PP	-	-	PSOE	-

Cuadro 5. Mociones de censura local interpuestas en Galicia (mandatos locales de 1987-1991 a 2003-2007)

Provincia / Municipios	Población 2003	1987-1991		año	1991-1995		1995-1999		año	1999-2003		2003-2007 ⁽⁸⁾	
		alcalde censurado	nuevo alcalde		alcalde censurado	nuevo alcalde	alcalde censurado	nuevo alcalde		alcalde censurado	nuevo alcalde	año	alcalde censurado
Ourense													
Ribadavia	5.447	1989	PSOE	1992	PP								
Lobios	2.670	1990	PSOE										
Ourense	109.011	1990	PSOE ⁽⁴⁾										
Verín	13.475			1991	CdeG								
A. Gudíña	1.657			1992	PSOE								PSOE
Toen	2.578			1992	PP								
O Bolo	1.345			1993	PP								
Castro Caldeias	1.895						1996	PSOE					
Maceda	3.346						1996	BNG					
Melón	1.533						1996	PSOE					
Vilarinho de Conso	798						1996	AEI					
Paradas do Sil	858						1998	BNG					
Carballada de Avía	1.600						1998	AEI					
A. Rúa	5.139								2001	PP			PSOE
Verea	1.450												AEI
													PP
Pontevedra													
Mos	14.033	1989	AP										
A. Estrada	22.125			1992	PSOE								
Marín	25.461			1992	PP								
Portas	3.219			1992	AEI								
Sanxenxo	16.222			1993	PP ⁽⁴⁾								
Redondela	29.045						1996	PSOE					
Tui	16.221						1998	PP					
Balona	11.014								1999	PSOE			PSOE
A. Guarda	10.032								2000	PSOE			
Ponteareas	19.475												PSOE
Bueu	12.469												PP
(Total de mociones)			(17)		(16)			(13)		(5)			(8)
(% sobre el total de municipios)			(5,4)		(5,1)			(4,1)		(1,6)			(2,5)

(1) El Alcalde objeto de la moción de censura admite antes de votarse en el Pleno. (2) Corresponde a la primera moción de censura que se interpone en el mismo mandato. (3) Corresponde a la segunda moción de censura que se interpone en el mismo mandato. (4) El Alcalde elegido al comienzo del mandato es de AP-CdeG, que dimitió posteriormente, la censura se interpone al segundo elegido. (5) Las mociones de censura registradas durante el mandato 2003-2007 están referidas a noviembre de 2004. AEI = Agrupaciones electorales de independientes.

Fuente: Elaboración propia. Actualización a partir de Márquez (2004a).

Además de las consideraciones generales anteriores pormenorizamos otras conclusiones que se despenden de las mociones de censura vencedoras registradas en el cuadro 5:

– La mayoría de las mociones de censura vencedoras se han interpuesto durante la primera mitad del mandato local (el 81,3 % del total) algunas, incluso, a los pocos meses de iniciado el mandato (cuadro 6).

Cuadro 6. Municipios en los que se interponen mociones de censura en Galicia (mandatos locales de 1987-1991 a 2003-2007) ⁽¹⁾

Periodos de mandato local	Primera mitad del mandato		Segunda mitad del mandato		Total 1987-2004		Total de municipios de Galicia	Mociones de censura sobre el total de municipios	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%			%
1987 - 1991	12	70,6	5	29,4	17	100	312		5,4
1991 - 1995	14	87,5	2	12,5	16	100	313		5,1
1995 - 1999	10	76,9	3	23,1	13	100	314		4,1
1999 - 2003	4	80,0	1	20,0	5	100	315		1,6
2003 - 2007	8	100	-	-	8	100	315		2,5
Total	48	81,3	11	18,6	59	100			

(1) Las mociones de censura registradas durante el mandato 2003-2007 están referidas a noviembre de 2004. Fuente: Elaboración propia. Actualización a partir de Márquez (2004a).

–Los municipios en los que se han registrado las 59 mociones de censura vencedoras entre 1987 y 2004 representa el 16,5 % del total. La distribución por provincias de las mociones en orden de mayor a menor proporción es el siguiente: A Coruña, Pontevedra, Ourense y Lugo (cuadro 7). Las mociones se concentran en los medianos municipios (afectan al 25 % de los municipios de este tramo poblacional), seguidas de los pequeños (el 10,9 % de su tramo) y, en último lugar, en los medios y grandes municipios (el 26,3 % de su tramo). Igualmente, en seis municipios se registra la reincidencia de la interposición de dos mociones de censura: en Abegondo durante el mismo mandato (1987), en Ferrol, Touro y Rivadavia en dos periodos consecutivos (1987 y 1991), Baiona (1999 y 2003), y en Oroso (1987 y 1999) y Verín (1991 y 2003) en dos discontinuos.

–Las mociones de censura vencedoras registradas en Galicia entre 1987 y 2004 se pueden agrupar en nueve tipos de acuerdo con el comportamiento de los actores que las interponen (cuadro 8). Una cues-

tión diferente son las motivaciones que se aducen para interponer las mociones como aquellas que inciden en los estilos de gestión y dirección política del Alcalde, las que manifiestan desacuerdos sobre presupuestos, políticas y decisiones concretas (por ejemplo, urbanismo), y por la pérdida de confianza, entre otras. Los tipos de mociones registrados son los siguientes:

1. Autocensura de cambio de la mayoría absoluta homogénea: cuando la mayoría de un solo partido dispone de los votos suficientes para censurar al Alcalde de su propia lista.

2. Ruptura de la mayoría absoluta homogénea: censura por ruptura de la mayoría y se dispone del apoyo de otras entidades políticas.

3. Ruptura de la mayoría absoluta homogénea y comportamientos de transfuguismo: censura por ruptura de la mayoría por comportamientos de transfuguismo y se dispone del apoyo de otras entidades políticas.

4. Ruptura de la minoría homogénea y comportamientos de transfuguismo: censura por ruptura de la minoría por comportamientos de transfuguismo y se concierta una coalición vencedora mínima como alternativa.

5. Quiebra de la coalición vencedora mínima: censura por quiebra de la coalición y se concierta una nueva coalición vencedora mínima alternativa.

6. Quiebra de la coalición vencedora mínima y comportamientos de transfuguismo: censura por quiebra de la coalición por comportamientos de transfuguismo y se concierta una nueva coalición vencedora mínima alternativa.

mo y se concierta una nueva coalición vencedora mínima alternativa.

7. Quiebra de la coalición minoritaria: censura por quiebra de la coalición minoritaria y se concierta una coalición vencedora mínima alternativa.

8. Moción de censura a un gobierno minoritario homogéneo: cuando se concierta una coalición vencedora mínima como alternativa.

9. Moción de censura a un gobierno minoritario de coalición: cuando se concierta una coalición vencedora mínima como alternativa.

Cuadro 7. Municipios en los que se interponen mociones de censura según el tamaño de población en Galicia (mandatos locales de 1987-1991 a 2003-2007) ⁽¹⁾

Tamaño de población de los municipios	Municipios en los que se interponen mociones de censura				Total 1987-2004		Total de municipios por tramo	Mociones de censura por tramo de población %
	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	n.º	%		
Pequeños								
251 - 1.000	-		2	-	2	3,8	(14)	14,3
1.001 - 2.000	-	1	6	-	7	13,5	(61)	11,5
2.001 - 5.000	5	3	3	1	12	23,1	(117)	10,3
Medianos								
5.001 - 10.000	10	3	2	-	15	28,8	(65)	23,1
10.001 - 20.000	3	-	1	8	11	21,2	(39)	28,2
Medios y grandes								
20.001 - 50.000	-	-	-	3	3	5,8	(12)	25,0
50.001 - 100.000	1	-	-	-	1	1,9	(4)	25,0
Más de 100.000	-	-	1	-	1	1,9	(3)	33,3
Total municipios con censura	19	7	15	11	52	100	(315)	16,5
% sobre total provincia	20,2	10,4	16,3	17,7				
(Total de municipios)	(94)	(67)	(92)	(62)				

(1) Las mociones de censura registradas durante el mandato 2003-2007 están referidas a noviembre de 2004. El número total de mociones de censura registradas entre 1987 y 2004 ascienden a 59.

Fuente: Elaboración propia. Actualización a partir de Márquez (2004a).

Cuadro 8. Tipos de moción de censura según el comportamiento de los actores en Galicia (mandatos locales de 1987-1991 a 2003-2007) ⁽¹⁾

Tipos de moción de censura vencedora según el comportamiento de los actores que la interponen	Mociones de censura por mandatos locales					Total	
	1987-1991 n.º	1991-1995 n.º	1995-1999 n.º	1999-2003 n.º	2003-2007 n.º	1987-2007 n.º	%
1. Autocensura de cambio de la mayoría absoluta homogénea	-	-	1	-	-	1	1,7
2. Ruptura de la mayoría absoluta homogénea	-	1	-	-	-	1	1,7
3. Ruptura de la mayoría absoluta homogénea y comportamientos de transfuguismo	3	1	3	2	-	9	15,3
4. Ruptura de la minoría homogénea y comportamientos de transfuguismo	1	1	-	-	-	2	3,4
5. Quiebra de la coalición vencedora mínima	9	8	-	2	1	20	33,9
6. Quiebra de la coalición vencedora mínima y comportamientos de transfuguismo	3	3	8	-	3	17	28,8
7. Quiebra de la coalición minoritaria	-	-	-	-	1	1	1,7
8. Moción a un gobierno minoritario homogéneo	1	2	1	1	2	7	11,9
9. Moción a un gobierno minoritario de coalición	-	-	-	-	1	1	1,7
Total	17	16	13	5	8	59	100
%	28,8	27,1	22,0	8,5	13,6	100	
(Mociones de censura en las que participan tráfugas: tipos 3.º, 4.º y 6.º)	(7)	(5)	(11)	(2)	(3)	(28)	
(% sobre el total de mociones de censura)	(41,2)	(31,3)	(84,6)	(40,0)	(37,5)	(47,5)	

(1) Las mociones de censura registradas durante el mandato 2003-2007 están referidas a noviembre de 2004. El número de municipios en los que se interponen mociones de censura entre 1987 y 2004 son 52.

Fuente: Elaboración propia. Actualización a partir de Márquez (2004a).

En las tipologías de la primera a la séptima existe alguna continuidad de Concejales en los equipos de gobierno del alcalde censurado y en el del nuevo alcalde. Mientras que en las tipologías octava y novena no se registra ninguna continuidad. Igualmente, los equipos de gobierno resultantes de las mociones de censura son de coalición, excepto en el tipo primero. Los nueve tipos de mociones se pueden agrupar en los siguientes grupos: las que se interponen como resultado de quiebras de coaliciones vencedoras mínimas y minoritarias representan el 64,4 % (tipos 5.º, 6.º, 7.º); las generadas como consecuencia de rupturas en el seno de la mayoría homogénea de un sólo partido que sustenta al Alcalde es el 18,6 % (tipos

1.º, 2.º, 3.º); y, las dirigidas contra gobiernos minoritarios suponen el 16,9 % (tipos 4.º, 8.º, 9.º). El primer grupo responde a la concertación de mayorías cambiantes que suceden en casos de discrepancias en gobiernos de coalición; el segundo evidencia las discrepancias en el seno de una mayoría absoluta acompañadas por comportamientos de transfuguismo; y, en último lugar, las dirigidas contra gobiernos minoritarios homogéneos de un solo partido o de coalición son los casos típicos en los que se justifica la falta de "capacidad de gobierno" de la minoría e, inclusive, la de generar acuerdos con la oposición.

Sin embargo, en tres de los nueve tipos de mociones establecidas intervienen

comportamientos de transfuguismo que afectan de manera transversal a los Alcaldes censurados que disponen de mayoría absoluta, están en minoría o han sido elegidos mediante una coalición. El total de mociones de censura vencedoras (1987 a 2004) con participación de trófugas son 28 (el 48,3 %) de las que 17 (29,3 %) corresponden a quiebras de coaliciones, y las 11 mociones restantes (19 %) son rupturas en el seno de la mayoría o minoría homogénea de un sólo partido. La mayor incidencia se produce en el período 1995-1999 y afecta sobre todo a los gobiernos de coalición.

—Por último, consideramos el balance de las alcaldías perdidas y de las obtenidas en su conjunto entre 1987 y 2004 (cuadro 9). Los dos partidos perjudicados y beneficiados, a su vez, son AP/PP y el PSdeG-PSOE, aunque en términos generales el

primer partido es el que resulta menos penalizado y, por el contrario, el BNG es el que pierde más alcaldías. Aunque en 22 (el 37,3 %) de las 59 mociones de censura registradas los cambios de alcaldía se han concentrado entre AP/PP y el PSdeG-PSOE. También se registran ocho mociones de censura vencedoras en las que tanto el Alcalde censurado como el nuevo resultaron elegidos en la misma lista. En seis mociones se producen los siguientes comportamientos de transfuguismo: cuatro rupturas de la mayoría (dos del PP, una del PSdeG-PSOE y otra del BNG); una ruptura de la minoría (CPG); y, una quiebra de la coalición (BNG). Las dos mociones restantes son la única autocensura de cambio registrada (PP), y una ruptura de la mayoría (PSdeG-PSOE) en la que los Concejales que interponen la moción contra al Alcalde de su lista disponen del apoyo de otra entidad política.

Cuadro 9. Alcaldías perdidas y obtenidas por partidos mediante la interposición de mociones de censura en Galicia (mandatos locales de 1987-1991 a 2003-2007) ⁽¹⁾

Alcaldes censurados (candidatura electoral) ⁽²⁾	Nuevos Alcaldes (candidatura electoral) ⁽²⁾								Total	
	AP / PP	PSdeG-PSOE	BNG	AEI	CPG	CDS	CdeG	PNG	1987-2004	%
	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	n.º	%
AP / PP	3	9	-	2	-	1	1	1	17	28,8
PSdeG-PSOE	13	2	-	3	-	1	1	-	20	33,9
BNG	3	2	2	-	-	-	-	-	7	11,9
AEI	4	-	-	-	-	2	-	-	6	10,2
CPG	1	-	-	-	1	2	-	-	4	6,8
CDS	1	-	-	1	-	-	-	-	2	3,4
CdeG	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1,7
CNG	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1,7
PNG	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1,7
Total	28	13	2	6	1	6	2	1	59	100
%	47,5	22,0	3,4	10,2	1,7	10,2	3,4	1,7		

(1) Las mociones de censura registradas durante el mandato 2003-2007 están referidas a noviembre de 2004. (2) La filiación política de los Alcaldes censurados y los nuevos Alcaldes corresponde a la de su inclusión en las elecciones locales correspondientes. AEI = Agrupaciones electorales de independientes. El número de municipios en los que se interponen mociones de censura entre 1987 y 2004 son 52.

Fuente: Elaboración propia. Actualización a partir de Márquez (2004a).

4. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL LOCAL Y DE LA ELECCIÓN DEL ALCALDE.

Las propuestas de reforma del sistema electoral local sobre todo a partir de 1998 giran en torno a varias cuestiones como: la extensión del sufragio activo y pasivo, elementos básicos del sistema electoral, desbloqueo de las listas cerradas, la elección de los Concejales y del Alcalde y su destitución, y sobre la titularidad del mandato local vinculado con el transfuguismo. Además de las propuestas formuladas por los partidos políticos consideramos las contempladas en el *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*, de 10 de enero de 2005.

a) La extensión del sufragio activo y pasivo.

En 1985 ya se regulaba en el artículo 176.1 LOREG que "gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto de los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado". En 1991 se modifica la LOREG (LO 8/1991) para extender ese derecho a los ciudadanos de la Unión Europea a partir de las siguientes elecciones locales que eran las de 1995, al añadir al artículo 176.1 que ese derecho se ejercerá "en los términos de un Tratado o en el marco de la normativa comunitaria"¹⁴.

A tal fin se llevó a cabo la única reforma constitucional hasta el momento, el 27 de agosto de 1992, por la que se modificó el artículo 13 de la Constitución de 1978. En consecuencia, otra modificación de la LOREG (LO 1/1997) adaptó el artículo 176.1 y modificó el 177.1 por el que son elegibles en las elecciones municipales todas las personas residentes en España que, sin haber adquirido la nacionalidad española: "Tengan la condición de ciudadanos de la Unión Europea según lo previsto en el párrafo 2 del apartado 1 del

artículo 8 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o bien, sean nacionales de países que otorguen a los ciudadanos españoles el derecho de sufragio pasivo en sus elecciones municipales en los términos de un tratado"¹⁵.

Respecto a la extensión del sufragio expresamente en las elecciones locales aparece recogido en dos programas electorales a Cortes Generales en 2004: El PSOE propone que se "reconozca el derecho de sufragio a todos los que residan legalmente en España"¹⁶; e, Izquierda Unida extiende "el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a las personas extranjeras residentes en España a partir de dos años para las elecciones municipales y de tres para el resto, con independencia de la nacionalidad"¹⁷.

b) Elementos básicos del sistema electoral.

Cualquier hipótesis de reforma que conduzca a una mayor proporcionalidad del sistema electoral local no puede eludir los rendimientos producidos por el establecido en la LEL y LOREG, como hemos analizado para el caso de Galicia. Igualmente, de acuerdo con Vanaclocha (1997), hasta qué punto la modificación de los tres elementos básicos citados (magnitud de la circunscripción, fórmula electoral y barrera legal) conduciría a lograr una mayor proporcionalidad. Sin embargo, las modificaciones de los sistemas electorales no siempre están presididas por la búsqueda de la proporcionalidad, sino que la oportunidad política puede introducir opciones que no se corresponden con esa intención. En el *Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* se propone la aplicación a los municipios comprendidos entre 250 y 1.000 habitantes, que eligen siete Concejales, del sistema mayoritario plurinominal usado en las elecciones en los municipios de entre 100 y 250 habitantes.

En cuanto a la expresión del sufragio se propone en el Programa del PSOE para las

elecciones a Cortes Generales de 2004 el “desbloqueo de las listas electorales, reconociendo al elector la facultad de expresar una o varias preferencias entre los candidatos de la lista elegida”¹⁸. En el *Primer Borrador del Libro Blanco* se recoge la introducción limitada, sin afectar al cabeza de lista, permitiendo manifestar el voto preferencial por uno o un número limitado de candidatos. Esta previsión de lista cerrada y no bloqueada se contempla también en otros sistemas electorales locales europeos, con la excepción de Portugal¹⁹. Respecto a la barrera legal sólo Izquierda Unida postula en su Programa de las elecciones locales de 2003 la reducción del 5 % actual al 3 % “en aras de fomentar la representatividad”.

c) La elección del Alcalde y de los Concejales.

Las propuestas de modificación del procedimiento de elección del Alcalde están vinculadas también a la elección de los Concejales. La opción en la que coinciden el PSOE y el PP es el cambio de la opción actualmente vigente (LOREG) y regular la otra previsión establecida en la Constitución de 1978 (art. 140) como es la elección directa del Alcalde por los vecinos. La justificación de esta opción es de naturaleza política y es coincidente en ambos casos puesto que el objetivo es “asegurar la estabilidad y la gobernabilidad” de los Gobiernos locales, y se enmarca en la tendencia de la figura de un Alcalde *fuerte*. Los modelos de elección directa del Alcalde son los siguientes:

1.º El modelo formulado por el PSOE. La primera propuesta se encuentra en la Proposición de Ley Orgánica de modificación de la LOREG, presentada en diciembre de 1998, en la que establece un sistema de elección del Alcalde vinculado al de Concejales, a doble vuelta²⁰.

La segunda propuesta está formulada sucintamente en sus programas para las elecciones locales de 2003 y para las elecciones generales de 2004, en los que

postula la “elección directa de los Alcaldes, en votación diferente pero simultánea a la de los Concejales, en un sistema de doble vuelta que refuerce la gobernabilidad de los Ayuntamientos”²¹.

2.º El modelo formulado por el PP. La propuesta que postula el PP difiere en parte del anterior ya que establece una fórmula mixta entre el sistema de elección de los Presidentes de los Cabildos Insulares de Canarias -que corresponde a la cabeza de la lista más votada- y el del PSOE (modelo de 1998). Se trata de una elección semidirecta o automática con prima a la mayoría. En el Programa de las elecciones a Cortes de 2004 se establece: “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. Para asegurar la estabilidad y gobernabilidad de las Corporaciones Locales, se atribuirá automáticamente la mitad más uno de las concejalías a cubrir a la lista más votada. Las restantes listas se distribuirán proporcionalmente a sus votos las restantes concejalías”²².

En ambas propuestas lo que destaca es la atribución automática de la mayoría absoluta a la candidatura de pertenencia del Alcalde, con independencia de sí la alcanza o no en los dos casos. Por tanto, supone una corrección, en su caso, de la proporcionalidad que se desprenda en la asignación de los Concejales en cualquiera de los dos modelos. No obstante, tenemos que recordar que en la tramitación parlamentaria de la LEL en 1978 se produjeron dos posturas enfrentadas acerca del procedimiento de la elección del Alcalde. La fórmula mantenida por UCD y apoyada por el PSOE, que proponía la elección automática de la cabeza de la lista más votada, y la de los Grupos Parlamentarios Comunista, Minoría Catalana y de Alianza Popular que postulaban la elección del Alcalde en segundo grado por los Concejales (Márquez, 2003a).

3.º El modelo formulado por CiU en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados²³. Este Grupo Parlamentario postula el sistema *francés* de elección local. En Francia rige un sistema mayoritario a doble vuelta y con asignación de la mayoría de Concejales a la lista más votada, en los municipios de más de 3.500 habitantes. En la segunda vuelta concurren las candidaturas que hayan obtenido más de un 10% de votos en la primera. De esta manera la candidatura vencedora obtiene el 50 % de los Concejales y el 50 % restante es repartido proporcionalmente entre las candidaturas que hayan obtenido al menos el 5 % de los votos. Las listas son cerradas y bloqueadas y son candidatos a Alcalde los cabezas de lista.

4.º Izquierda Unida postula por mantener el modelo actual de elección del Alcalde por y de entre los Concejales (el modelo LEL/LOREG), como así lo mantiene reiteradamente en los Programas electorales locales de 1999 y 2003. No en vano el Grupo Parlamentario Comunista presentó cuando la tramitación parlamentaria de la LEL en 1978 una enmienda *in voce* que fue aceptada por todos los Grupos y en la que propuso la fórmula de compromiso vigente y aplicada desde 1979. Aunque en su Programa de las elecciones generales de 2004 propone una "Ley sobre destitución de alcaldes mediante revocación popular"²⁴.

Precisamente, relacionada con esta propuesta programática de Izquierda Unida, no hay que olvidar que los antecedentes históricos en los que se ha regulado la posibilidad de la elección directa del Alcalde en España, el Estatuto Municipal de 1924 y la Ley Municipal republicana de 1935 (art. 81), se contempla la revocación por el electorado. En la Ley republicana se regula la destitución del alcalde por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales en el supuesto de que sea elegido por el Pleno del Ayuntamiento, y por votación popular mediante mayoría absoluta en el de elección directa. El procedimiento a seguir es el mismo que el establecido para

la elección directa del Alcalde y en esa votación se podrá designar un sustituto.

5.º En el *Primer Borrador del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno local en España*, de 10 de enero de 2005, se argumenta sobre la elección directa del Alcalde que "se ha llegado a generar esta materia una suerte de moda, si bien hay que reconocer que a España llegó relativamente debilitada, debido, entre otras razones, al vigor de nuestro sistema electoral, y al hecho de que aunque la elección sea indirecta, el hecho de que sólo puedan ser candidatos los cabezas de lista en los municipios de más de 250 habitantes hace que al elección, desde una perspectiva sociológica, simbólica y mediática, funcione en buena medida como una elección directa". De esta reflexión se desprende un cierto *enfriamiento* acerca de las propuestas que postulan la elección directa del Alcalde y separada de la elección de los Concejales. Se puede decir que la reforma que se postula no es en realidad un cambio sino un reajuste del sistema vigente. En el informe se distinguen dos procedimientos de elección del Alcalde: el primero para los municipios entre 100 y 1.000 habitantes; y, el segundo, para los de más de 1.000 habitantes. Inclusive, la posibilidad de la vinculación de varias listas antes de la elección para la elección del Alcalde²⁵, y los supuestos en los que cabe la segunda vuelta para citada elección²⁶.

De las diferentes propuestas formuladas establecemos las consideraciones siguientes:

-El *modelo socialista* de elección del Alcalde propuesto en 1998 es un híbrido del *modelo italiano* pero con matices: adopta el refuerzo de la mayoría del Alcalde a doble vuelta, en su caso, establecido para los municipios de más de 15.000 habitantes, y para el sistema de atribución de Concejales el fijado para los municipios de menos de 15.000 habitantes. Mientras que el *modelo popular* (2004) se asemeja, en parte, al *modelo portugués*.

–El *modelo italiano*, introducido en las reformas de 1993 (Ley n.º 81, de 25 de marzo), distingue dos sistemas de elección para los municipios con población menor de 15.000 habitantes²⁷, y para los municipios con población mayor de 15.000 habitantes. En ambos tipos de municipios la elección del Alcalde se vincula a la asignación de los Concejales a la lista o las listas que apoyan al candidato a la alcaldía. En los municipios de más de 15.000 habitantes el elector dispone de dos votos: uno para la elección del Alcalde y, otro, para la elección de los Concejales. Se establece un sistema de doble vuelta con implicaciones diferentes en la atribución de los Concejales: en la primera se requiere la mayoría absoluta y, en la segunda, la mayoría simple en la que compiten los dos candidatos más votados en la primera vuelta²⁸.

–El *modelo portugués* establece que será Presidente de la Cámara Municipal el primer candidato de la lista más votada, un sistema similar al anteriormente citado para la elección de las presidencias de los Cabildos Insulares de Canarias. En el *modelo francés* el Alcalde es elegido por los Concejales y sólo pueden ser candidatos los cabezas de lista. Por tanto, la propuesta de CiU pone el énfasis en que una lista obtenga la mayoría absoluta de los Concejales si es necesario en una segunda vuelta, que implica, de hecho, la obtención de la alcaldía.

–En los modelos *socialista* y *popular* de elección directa del Alcalde no se hace mención de la posibilidad de la moción de censura. En el *modelo italiano* sí cabe esa posibilidad, aunque debe ser motivada, suscrita por 3/5 partes de los Concejales y votada favorablemente por la mayoría absoluta. Si la moción de censura resulta vencedora se procede a la disolución del Pleno y a la convocatoria de otra nueva elección. En el *modelo portugués* no se contempla la moción de censura, pero si hay que recordar que si está regulada para los Cabildos Insulares, aunque inicialmente no se contempló en la LOREG se introdujo

en una modificación posterior (LO 8/1991)²⁹. En el *modelo francés* tampoco se contempla la moción de censura al Alcalde.

–Cualquier modelo que se regule de elección directa del Alcalde (el *socialista*, el *popular* u otro alternativo), tendría que contemplar un procedimiento de control al Alcalde, que supone la revisión de los dos actualmente regulados: la moción de censura y la cuestión de confianza. Igualmente, si bien la prima a la mayoría que postulan los dos modelos de elección directa persigue la *estabilidad*, no hay que olvidar que no habrá estabilidad sino hay *lealtad*. La dinámica política ha puesto de manifiesto, como el análisis realizado de las mociones de censura en Galicia, la inestabilidad derivada de las rupturas de partidos que ostentaban mayorías absolutas y en las que han concurrido, además, comportamientos de transfuguismo.

–Del modelo de elección directa del Alcalde se desprende otra consecuencia como es la reforma del modelo orgánico-funcional existente en la LRBR. La elección directa del Alcalde supone la legitimación democrática directa –no *parlamentaria*– del Pleno del Ayuntamiento y favorece de manera clara una forma de gobierno *presidencialista*³⁰. De la doble regulación que contempla la Constitución de 1978 para la elección del Alcalde, directa por los vecinos o indirecta por y de entre los Concejales, se puede deducir la posibilidad de que la legislación electoral pueda contemplar las dos previsiones a la vez y que cada municipio pueda adoptar una u otra fórmula de elección. La Ley Municipal republicana de 1935 regulaba este doble procedimiento (arts. 76 a 79). Para la elección directa del Alcalde se fijaba la solicitud previa suscrita por un número de firmas, según el tamaño de población de los municipios, que era igual al previsto para la petición del referéndum local (art. 92).

Una fórmula diferente pero en la misma línea de la libre disposición del

modo de elección del Alcalde se contempla en la reforma introducida en el Reino Unido mediante la *Local Government Act*, de 28 de julio de 2000. En dos de las tres modalidades de forma de gobierno local por la que pueden optar los Ayuntamientos de Inglaterra y Gales se contempla la elección directa del Alcalde³¹. Sin embargo, para implantar esa modalidad se requiere un referéndum que debe ser solicitado por, al menos, el 10 % del electorado municipal y el resultado es vinculante. Aunque en los municipios de menos de 85.000 habitantes pueden mantener el sistema de gobierno precedente.

—De las propuestas de reforma de elección vinculadas, a su vez, con la Constitución de 1978, se pueden contemplar las siguientes hipótesis:

Primera: La elección directa del Alcalde a doble vuelta incardinada con una forma de gobierno *presidencialista*. El Alcalde puede normar un equipo de gobierno (Junta de Gobierno Local) integrado por miembros electos (Concejales) y no electos. El sistema de elección de los Concejales puede mantenerse como actualmente está regulado en la LOREG. Esta hipótesis se ajusta al modelo orgánico-funcional establecido para el *régimen de los municipios de gran población* (Ley 57/2003). Los municipios comprendidos en este régimen -Censo de Población de 2001- asciende a 89 (el 1,1 % del total de municipios) que, a su vez, comprenden al 47,3 % del total de la población.

Segunda: La elección directa del Alcalde a doble vuelta, pero reformando el sistema electoral de los Concejales por el de mayoría absoluta a doble vuelta. Sin embargo, puede que no exista coincidencia política entre el Alcalde y la lista con mayoría absoluta, aunque facilita la concertación de coaliciones electorales para el apoyo a la elección del Alcalde como para la elección de Concejales. La formación de gobierno puede tener las mismas caracte-

terísticas que las reseñadas en la hipótesis anterior.

Tercera: La reforma de la elección de Concejales mediante un sistema de mayoría absoluta a doble vuelta. La elección del Alcalde es por Concejales con mayoría absoluta en la primera votación, y si ningún candidato la obtiene sólo se exige la mayoría simple en la segunda. Los candidatos a la alcaldía son los cabezas de lista. La formación de gobierno puede tener las mismas características que las reseñadas en la primera hipótesis.

En resumen, la regulación constitucional existente constriñe sistemas de elección del Alcalde y de los Concejales que alteren los perfiles definidos. La regulación de la elección del Alcalde no tiene porque ser pendular, es decir, sustituir el sistema actual (por los Concejales) por la elección directa. En este caso consideramos que pueden cohabitar los dos procedimientos de acuerdo con los antecedentes históricos aludidos (II República) y la reseñada en Inglaterra y Gales.

d) La titularidad del mandato local vinculado con el transfuguismo.

Después de las medidas políticas (*Código de conducta*) y legislativas (autonómicas y estatal) anteriormente reseñadas para desincentivar los comportamientos de transfuguismo, no se observa ninguna otra concreta que pueda tener el calado constitucional como reseñamos en el ejemplo que ofrece Portugal. Sobre todo porque cualquier restricción al desempeño del mandato local chocará con el artículo 23 de la Constitución de 1978. El problema estará latente mientras no quede delimitada la relación entre lealtad como fidelidad y el origen del mandato obtenido. Un origen vinculado al vigente sistema de representación proporcional y de listas cerradas y bloqueadas, pero que no se identifica con el mandato imperativo prohibido expresamente en la Constitución (art. 27.2).

No hay que olvidar que el artículo 11.7 LEL fue declarado inconstitucional porque en el supuesto en el que “si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo”. Esta previsión fue utilizada por los partidos como una suerte de revocación aplicada a los casos de expulsión. Aunque esta regulación de la LEL sólo estaba referida a los partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, y no contemplaba el de las agrupaciones electorales e independientes, pero que a los efectos el origen del mandato es el mismo, una lista cerrada y bloqueada. En consecuencia, las propuestas programáticas de los partidos reiteran la continuidad de las medidas ya adoptadas y un horizonte nada concreto de reformas legales³².

e) La reforma del sistema electoral incardinada, a su vez, en un proceso de reformas que comprende al bloque de la constitucionalidad: Constitución de 1978 y Estatutos de Autonomía.

Expuestas las líneas de reforma del sistema electoral y de la elección del Alcalde por los partidos políticos, consideramos en este último apartado algunas propuestas que pueden adoptarse en un eventual proceso de revisión del actual bloque de la constitucionalidad:

–La atribución a las Comunidades autónomas del desarrollo legislativo de los elementos configuradores del sistema electoral local (municipios y provincias, en el caso de la continuidad como Entidad local de estas últimas) siguientes: número de circunscripciones, magnitud de las circunscripciones (número de mandatos), cláusula de exclusión o barrera legal, y la regla o fórmula de asignación proporcional de los mandatos locales.

–La atribución a los municipios de elegir la opción que considere para la elección del Alcalde entre las dos actualmente previstas en la Constitución de 1978 (art. 140). La legislación orgánica del

régimen electoral general articulará el doble procedimiento: la opción de elección de Alcalde, y el sistema de elección directa e indirecta. Esto significa que las previsiones de elección de Alcalde no se deben entender excluyentes y uniformes, sino opcionales por los municipios. La regulación de los dos procedimientos de elección del Alcalde implica la armonización de las actuales instituciones de control establecidas en la LOREG, la moción de censura y la cuestión de confianza. La posibilidad de la libre disposición del modo de elección del Alcalde por parte de los vecinos no deja de ser un ejercicio de democracia directa. Ahora bien, la regulación de otro sistema electoral local, como la vinculación de la elección directa del Alcalde a la asignación de Concejales, conllevaría a nuestro criterio una reforma constitucional.

Igualmente, vinculada al ejercicio de la democracia directa se puede atribuir a las Comunidades autónomas la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”, que actualmente es una competencia exclusiva del Estado.

NOTAS

1. En la primera parte de este artículo se analizan los resultados de las elecciones locales, Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, y la continuidad y renovación de las autoridades locales (*Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Volumen 3, núm. 2, 2004, págs. 111-133).

2. La LOREG modificó la escala de Concejales establecida en la LEL para los municipios de menos de 250 habitantes.

3. Para la notación del índice de proporcionalidad de Rose y el de desproporcionalidad de Gallagher véase Oñate y Ocaña (1999).

4. Compitieron en total 1.442 candidaturas que supone más de 23.000 candidatos, cuando entre 1979 y 2003 –excluidas las elecciones locales de 1987- la media está en torno a los 18.000 candidatos.

5. Sobre la magnitud de las circunscripciones para la asignación de los puestos de diputados

provinciales véase Márquez (2004b: 126, cuadro 8).

6. El índice de proporcionalidad aplicado es el que utilizan Smith y Stewart (1998) para las elecciones locales en Canadá y tiene la misma notación de los mínimos cuadrados de Gallagher (Oñate y Ocaña, 1999), aunque expresado en porcentaje. La notación del índice donde s_i = porcentaje de escaños; v_i = porcentaje de votos, es la siguiente:

$$P = 100 - \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n |s_i - v_i|^2}{2}}$$

7. Para la composición de las Diputaciones provinciales de Galicia entre 1979 y 2003 véase Márquez (2004b: 127, cuadro 9).

8. Sobre la proporción de municipios en los que compiten estos partidos y en los que obtienen representación entre 1979 y 2003 véase Márquez (2004b: 117, cuadro 3).

9. Los apoyos para la elección del Alcalde se han manifestado de dos formas: la coalición de manera activa (votación) o pasiva (abstención) para favorecer a la lista más votada. El apoyo a la elección del Alcalde no supone la integración en el equipo de gobierno (por ejemplo, en Pontevedra en 1999).

10. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (LALGA).

11. El artículo 11.7 LEL dice: "Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato."

12. En artículo 74.5 LALGA se establece: "Durante o mandato da Corporación, ningún membro dela poderá integrarse nun grupo distinto daquel en que o faga inicialmente." Y, en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, el artículo 115 dice: "5. Los miembros de las Corporaciones locales que no se integren en un grupo en el plazo señalado o que dejaren de pertenecer a su grupo de origen pasarán automáticamente a tener la condición de miembros no adscritos. 6. El miembro de la Corporación que deje de pertenecer a su grupo de origen perderá el puesto que ocupare en las comisiones para las que hubiere sido designado por dicho grupo, así

como la posibilidad de tener reconocida dedicación exclusiva."

13. Esta previsión se ha producido, hasta el momento (1999-2004), en el municipio de A Guarda (Pontevedra). Las discrepancias en el seno del gobierno de coalición tripartito sobre los presupuestos municipales, forzaron al Alcalde a presentar una cuestión de confianza, que fue derrotada por una coalición vencedora mínima alternativa. Esta nueva coalición de dos partidos presentó una moción de censura vencedora dentro de los plazos previstos por la LOREG, que fue votada el 13 de julio de 2000 (Márquez, 2000: 128).

14. El artículo 8.B.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, desarrollado por las Directivas 94/80/CE y 96/30/CE, establece que todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. En la actualidad este derecho está extendido, además, a los nacionales de Noruega mediante un tratado.

15. En el *Convenio del Consejo de Europa sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pœblica Local* de 1992, se menciona el "derecho de voto en las elecciones locales". Sobre este derecho no exige criterio de reciprocidad y se limita a exigir un plazo mínimo de residencia de cinco años (art. 6.1) que los Estados pueden reducir (art. 7), pudiendo reservarse el derecho de no aplicarlo. Sin embargo, el art. 13.2 de la CE exige criterio de reciprocidad para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

16. *Programa Electoral del PSOE. Elecciones Generales 2004*, pág. 33.

17. *Programa Electoral de Izquierda Unida. Elecciones Generales del 14 de marzo de 2004*, pág. 72.

18. *Programa Electoral del PSOE. Elecciones Generales 2004*, pág. 33.

19. Los Estados europeos que tienen establecido un sistema de escrutinio proporcional y listas cerradas y no bloqueadas son: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia.

20. En los municipios con población superior a 250 residentes el Alcalde será elegido por todos los electores de forma simultánea a los Concejales, con un sistema de doble vuelta. No se podrán presentar candidatos a Alcalde sin presentar simultáneamente listas de candidatos a Concejales. Si en la primera votación ningún candidato alcanza la mitad más uno de los votos

válidos, sólo podrán concurrir a la segunda vuelta aquellos que hubieran obtenido al menos el 15 % de los votos válidos. En la segunda vuelta será proclamado Alcalde el candidato que obtenga mayor número de votos válidos. La candidatura (o coalición electoral) que presenta al candidato que sea elegido Alcalde se le atribuirá el número de Concejales que le corresponda según la fórmula d'Hondt (art. 163.1 LOREG) y, como mínimo, el 50 % de los Concejales según la escala establecida por tamaño de población del municipio. El resto de las candidaturas se distribuye el número de Concejales restantes siguiendo el mismo procedimiento establecido en el artículo 163.1 de la LOREG con la única salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 256-1, de 7 de diciembre de 1998).

21. *Programa Electoral del PSOE. Elecciones Generales 2004*, pág. 33.

22. *Programa de Gobierno del Partido Popular. Elecciones Generales de 2004*, pág. 369.

23. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Constitucional*, VIII Legislatura, núm. 21, 10 de mayo de 2004, pág. 17.

24. *Propuesta para un pacto cívico de Gobierno local. Elecciones Municipales (25 de mayo de 2003). Borrador Programa Electoral, 2002; y, Programa Electoral de Izquierda Unida. Elecciones generales del 14 de marzo de 2004*, pág. 65.

25. En el apartado 3.18 del *Primer Borrador del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno local*, Madrid, de 10 de enero de 2005, pág. 103, se establece: "b) En los municipios de entre 100 y 1.000 habitantes, donde ya existe un sistema mayoritario plurinominal en el tramo de 100 a 250 residentes, cuya ampliación hemos sugerido hasta los 1.000 residentes, sería designado alcalde el concejal que más votos populares directos haya obtenido. La práctica demuestra que ese concejal casi siempre ha obtenido la confianza de la mayoría absoluta de los electores, y de que normalmente dispone de una mayoría suficiente en el pleno. Esta medida aumentaría notablemente el número de alcaldes elegidos directamente (hay unos 1.651 municipios en el tramo entre 100 y 250 habitantes y 2.341 en el tramo entre 251 y 1.000 habitantes. La suma de ambos supone el 49,23 % del total). c) En los municipios de más de

1.000 habitantes, resultaría elegido alcalde directamente el cabeza de la lista que haya obtenido la mayoría absoluta de los sufragios. También con esta sencilla medida aumentaría notablemente el número de alcaldes elegidos directamente. d) Podría estudiarse la posibilidad de que varias listas se "vinculen" previamente a la elección, en el sentido de que comuniquen a la administración electoral que apoyan como alcalde al cabeza de la lista más votada entre las vinculadas. Este sistema presenta la ventaja de que evita segundas vueltas e introduce transparencia en el sistema y en las relaciones entre las distintas fuerzas políticas. La vinculación habría que comunicarla a la administración electoral, y debería hacerse constar en la propia papeleta electoral".

26. "3.19. En todo caso, de introducirse un sistema de segundas vueltas para los supuestos de ayuntamientos en los que no se alcancen mayorías absolutas en la primera, se considera que esta posibilidad debe ceñirse 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" (*Primer Borrador del Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno local*, Madrid, de 10 de enero de 2005, pág. 104).

27. En los municipios de menos de 15.000 habitantes la elección del Alcalde y de los miembros del Consejo municipal se realiza en una cénica votación, mediante un sistema mayoritario puro. El elector dispone de una sola papeleta en la que está indicada el candidato a Alcalde y la lista o listas coaligadas. El elector puede votar al Alcalde y expresar una única preferencia por un candidato incluido en la lista en la que figura el Alcalde. El candidato que obtenga mayor número de votos es elegido Alcalde, y a su lista se le adjudican dos tercios de los Concejales, mientras que el resto de los mismos se reparte, mediante la fórmula d'Hondt, entre las demás listas (Gambino y Moschella (1997: 690).

28. El sistema de atribución de los Concejales vinculada a la elección del Alcalde en primera o segunda vuelta, según Gambino y Moschella (1997: 691), y Caciagli (2002: 4), es el siguiente: en primer lugar, si la lista (o el grupo de listas) coaligadas al candidato a Alcalde elegido en la primera vuelta ha obtenido la mayoría absoluta de los votos (pero no haya conseguido ya el 60 %) consigue el 60 % de los Concejales, mientras que los puestos restantes

son repartidos proporcionalmente (fórmula d'Hondt) entre todas las otras listas. Ahora bien, si ninguna lista obtiene la mayoría absoluta de los puestos, éstos se distribuyen entre las diferentes listas de forma proporcional; y, en segundo lugar, si el Alcalde es elegido en la segunda vuelta, la distribución de los puestos de Concejal se efectúa de tal forma que la lista (o listas) coaligadas al candidato elegido Alcalde, consiguen de todos modos el 60 % de los puestos, con lo que se asegura la mayoría absoluta, siempre que ninguna lista haya obtenido el 50 % de los votos en la primera vuelta.

29. En el mandato 1991-1995 se registraron cuatro mociones de censura en los Cabildos Insulares y, tres, en el de 1995-1999 (Márquez, 2000: 123).

30. En este sentido, el PSOE, sobre estas repercusiones de la siguiente manera: "La elección directa de Alcalde va, por consiguiente, vinculada a una reforma general de las instituciones municipales de modo que queden delimitados dos bloques o ámbitos institucionales, configurados por una parte, en torno a la función de gobierno y de gestión, y por otra, a la función de impulso político y de control, esto es, a cierta parlamentarización de las Corporaciones Locales" (*Una ciudadanía plena Ciudades, Autonomías, España y Europa. Fortalecimiento del Estado de las Autonomías: impulso autonómico y local*, 2002, pág. 24).

31. Las modalidades establecidas alejan la figura simbólica del Alcalde para aproximarse a las existentes en la Europa continental: a) El ejecutivo de Alcalde y gabinete (*mayor and cabinet*) formado por un Alcalde (mayor) de elección directa, dotado de poderes ejecutivos, y dispone para sus funciones de consejeros designados por el Alcalde (*cabinet*). Se trata de un sistema de gobierno de tipo presidencial. b) El ejecutivo de líder y gabinete (*leader and cabinet*) supone que el Alcalde es elegido por el consejo, y es el líder del consejo (*leader of the council*). Se configura como un sistema de tipo parlamentario. c) El ejecutivo de Alcalde y gerente (*mayor and council-manager*) implica la elección directa del Alcalde que dispone de la asistencia de un profesional (*manager*) designado por el consejo. Es un sistema que evoca la fórmula del *city manager* norteamericano.

32. En el *Programa de Gobierno del Partido Popular. Elecciones Generales de 2004*, se dice: "Lucharemos contra el transfuguismo mediante las reformas legales pertinentes y la estricta observancia de códigos deontológicos de buenas prácticas en estrecha colaboración con las

restantes fuerzas políticas" (pág. 369). Y, en el de Izquierda Unida, se propone una "Ley contra el transfuguismo, restringiendo los derechos de los tránsfugas" (*Programa Electoral de Izquierda Unida. Elecciones generales del 14 de marzo de 2004*, pág. 55.)

BIBLIOGRAFÍA

- CACIAGLI, Mario (2002): *Democracia y sistema electoral*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- DUNLEAVY, Patrick y MARGETSS, H. (1998): *Report to the Government Office for London: Electing the London Mayor and the London Assembly*, London School of Economics Public Policy Group.
- GAMBINO, Silvio y MOSCHELLA, Giovanni (1997): "Sistema electoral y forma de gobierno de ayuntamientos y provincias: la experiencia italiana desde la óptica coparada", en RUÍZ-RICO, Gerardo y GAMBINO, Silvio (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch /Universidad de Jaén, págs. 665-699.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (1994): "Bases para el estudio de la inestabilidad política en los Gobiernos locales", en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 86, octubre-diciembre, págs. 261-311.
- (2000): "Gobierno local y Pacto local (De las Medidas para el desarrollo del Gobierno local a los Pactos locales autonómicos)", en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 25, mayo-agosto, págs. 53-138.
- (2003a): "Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: Gobiernos locales y Diputaciones provinciales", en FONT I LLOVET, Tomás (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2002. Los nuevos retos del urbanismo. Especial: Elecciones locales*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, págs. 189-253.
- (2003b): "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en

- los Gobiernos locales en España", en *Política y Sociedad*, núm. 40, 2, págs. 157-178.
- (2004a): "Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia", en RODRÍGUEZ, Román (dir.), *Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela: Instituto de Estudios e Desenvolvemento de Galicia (IDEGA), Vol. I, págs. 423-543.
- (2004b): "Las elecciones locales y provinciales en Galicia (1979-2004). I. Comportamiento electoral y continuidad / renovación de las autoridades locales", en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 3, núm. 2, 2004, págs. 111-133.
- OÑATE, Pablo y OCAÑA, Francisco A. (1999): *Análisis de datos electorales*, Madrid, CIS.
- SMITH, P.J. y STEWART, K. (1998): *Making Local Accountability Work in British Columbia. Report 2, Reforming Municipal Electoral Accountability*, Institute of Governance Studies Simon Fraser University, Ministry of Municipal Affairs Government of British Columbia.
- VANACLOCHA BELLVER, Francisco J. (1997): "Identidades de los Gobiernos locales y reforma electoral", en ALBA TERCEDOR, C.R. y VANACLOCHA BELLVER, F.J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/BOE, págs. 275-299.
- VILAS NOGUEIRA, José (1982), "As primeiras eleccións ó Parlamento galego: A influencia do factor urbanización", en *Revista Galega de Estudos Agrarios*, núm. 7-8, págs. 278-281.
- (1992), "Las elecciones autonómicas de Galicia (1981-1990)", en *Revista de Estudos Políticos*, nueva época, núm. 75, págs. 59-85.